



*Il Ministro per gli Affari europei, il Sud,
le Politiche di Coesione e il PNRR*

Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

**ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31
maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29
luglio 2021, n.108**

**TERZA RELAZIONE
31 maggio 2023**

SEZIONE I



Italiadomani

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA



Indice

Premessa	7
Introduzione	8
1. Il PNRR italiano	10
1.1 Il processo di adozione e attuazione del PNRR	10
1.2 La struttura del Piano italiano	11
1.3 Le priorità trasversali e le riforme	13
1.4 La dotazione finanziaria del Piano.....	14
1.5 Sovvenzioni e prestiti	15
1.6 Finanziamento dei progetti in essere.....	23
2. Il Piano italiano a confronto con quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea	30
2.1. Il rilievo dei Piani nazionali per gli obiettivi di NGEU.....	30
2.2. L'ammontare delle risorse RRF nei Piani nazionali e l'utilizzo di prestiti e sovvenzioni	31
2.3. Il rilievo delle risorse destinate alla transizione verde e alla trasformazione digitale	34
2.4. L'approccio performance-based nel regolamento RRF e l'uso degli indicatori nei piani europei	36
2.5 La tempistica delle richieste di pagamento.....	38
3. I risultati conseguiti per il secondo semestre 2022	40
3.1 Il percorso per il conseguimento degli obiettivi	40
3.2 Il settore della giustizia.....	41
3.3 Le misure per la concorrenza	42
3.4 Infrastrutture ferroviarie, porti e investimenti urbani	44
3.5 Energia e ambiente.....	46
3.6 Istruzione, università e ricerca per la salute.....	50
3.7 Il mercato del lavoro e misure per le imprese.....	52
3.8 Misure per l'inclusione sociale	56
3.9 Transizione digitale.....	57
3.10 Amministrazione pubblica, amministrazione fiscale e revisione della spesa.....	60
4. Gli obiettivi del primo semestre 2023	62
4.1. Il percorso verso la richiesta di pagamento della quarta rata.....	62
4.2. Amministrazione pubblica e amministrazione fiscale	62
4.3 La riforma del Codice dei contratti pubblici	63
4.4 Il settore della giustizia.....	65
4.5 Energia e ambiente.....	65
4.6 Istruzione, università e ricerca	71
4.7 Lavoro e imprese	73
4.8 Misure per l'inclusione sociale	74

4.9 Transizione digitale e innovazione	77
5. Avanzamento finanziario e rendicontazione del PNRR	79
5.1 Un quadro di sintesi.....	79
5.2 Avanzamento finanziario	79
5.3 Quota risorse assegnate al Mezzogiorno	84
5.4. L'accesso ai dati per la gestione e l'analisi del PNRR	89
5.4.1 Il sistema ReGiS	89
5.4.2 Il quadro normativo.....	90
5.4.3 Le funzionalità del sistema ReGiS.....	91
5.4.4 I dati pubblicati (Open data).....	93
5.4.5 Prime evidenze dai dati pubblicati da ReGiS	94
5.4.6 Dataset universo ReGiS	94
5.4.7 Dataset Progetti Validati.....	95
5.4.8 Italiadomani: i prossimi passi	96
6.1 La nuova governance.....	97
6.2 I procedimenti di tipo finanziario	99
6.3 La capacità amministrativa	100
6.4 Le misure di semplificazione.....	101
6.5 La Struttura di missione PNRR.....	103
7. Profili di attenzione del Piano: le prime evidenze.....	106
7.1 Elementi di contesto.....	106
7.2 Il sistema produttivo italiano tra dinamiche congiunturali e cambiamenti strutturali.....	106
7.2.1 L'aumento dei prezzi	106
7.2.2 La carenza di materiali e beni intermedi	107
7.2.3 Dinamiche del mercato del lavoro: carenza di risorse umane e disallineamento di competenze.....	107
7.2.4 Il settore delle costruzioni	110
7.3 Capacità amministrativa dei Soggetti attuatori e criticità organizzative e di rendicontazione.....	111
7.4 Frammentazione degli investimenti.....	114
7.5 I profili di attenzione evidenziati dalle Amministrazioni titolari	115
7.5.1 Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali.....	116
7.5.2 Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo.....	117
7.5.3 Difficoltà normative, amministrative e gestionali	117
7.5.4 Ridefinizione impegni nel <i>Council Implementing Decision</i> e negli <i>Operational Arrangements</i> ..	118
7.5.5 Elementi di debolezza emersi nel corso del monitoraggio sull'attuazione del Piano	118
Appendice al capitolo 7.....	132

8. REPowerEu e la riprogrammazione del PNRR.....	137
8.1 Il contesto normativo per la revisione dei Piani nazionali.....	137
8.2 REPowerEU: finalità, quadro finanziario e azioni da intraprendere.....	138
8.2.1 Il quadro finanziario europeo e nazionale.....	139
8.2.2 Contenuti preliminari del capitolo italiano REPowerEU.....	140
8.2.3 Il confronto con il mondo partenariale e la definizione dei progetti	140
8.3 Le modifiche al PNRR.....	142

Elenco delle tabelle

Tabella 1.1 - Scadenze, milestone e target e importi delle rate del PNRR

Tabella 1.2 – Missione 1 - Prestiti e sovvenzioni

Tabella 1.3 – Missione 2 - Prestiti e sovvenzioni

Tabella 1.4 – Missione 3 - Prestiti e sovvenzioni

Tabella 1.5 – Missione 4 - Prestiti e sovvenzioni

Tabella 1.6 – Missione 5 - Prestiti e sovvenzioni

Tabella 1.7 – Missione 6 - Prestiti e sovvenzioni

Tabella 1.8 – Composizione finanziaria PNRR per missioni e componenti (miliardi di euro)

Tabella 1.9 – Tipo di finanziamento per Missione

Tabella 1.10 – Categorie di spesa e progetti in essere

Tabella 1.11 – Misure relative a progetti in essere o FSC che prevedono un numero maggiore di interventi

Tabella 2.1 - Contributi e prestiti disponibili e richiesti nell’ambito dello strumento RRF (miliardi di euro)

Tabella 2.2 – Numero complessivo di M&T per Stato membro

Tabella 2.3 - Numero e tipologia degli indicatori dei Piani di ripresa di sei Stati membri

Tabella 2.4 - Le richieste di pagamento dei differenti Stati membri

Tabella 5.1 – Spese sostenute per misura, componente ed investimento

Tabella 5.2 – Spese sostenute per Amministrazione titolare

Tabella 5.3 – Spese sostenute per categoria di spesa ReGiS

Tabella 5.4 – Spesa della categoria “Realizzazioni di lavori pubblici” per Soggetto attuatore

Tabella 5.5 – Valutazione della quota Mezzogiorno per Amministrazione per le misure PNRR con destinazione territoriale al 31 dicembre 2022

Tabella 5.6 – Valutazione della quota Mezzogiorno per Amministrazione per le misure PNRR e PNC con destinazione territoriale al 31 dicembre 2022 (milioni di euro e quote percentuali)

Tabella 5.7 – Numero di progetti per missione

Tabella 7.1 – Occupazione settoriale attivata dal PNRR e confronto dinamica pre-pandemia

Tabella 7.2 – Pagamenti per IFL dei Comuni (anni 2017-2020) e impatto finanziario dei progetti PNRR

Tabella 7.3 – Frammentazione delle risorse PNRR assegnate tramite gara d’appalto

Tabella 7.4 – Distribuzione delle misure per elementi debolezza: quadro di sintesi

Tabella 7.5 – Misure con quattro e tre elementi di debolezza segnalati

Tabella 7.6 – Misure con due elementi di debolezza segnalati

Elenco delle figure

Figura 1.1 – Missioni e priorità trasversali

Figura 1.2 – Numero di investimenti e riforme per missione

Figura 1.3 – Piano dei prestiti e delle sovvenzioni per ciascuna annualità

Figura 1.4 – Andamento temporale complessivo dei prestiti e sovvenzioni

Figura 2.1 – Gli effetti di NextGenerationEU sul PIL (GDP) reale dell'UE (fino al 2024 in uno scenario ad alta produttività)

Figura 2.2 – Clima e ulteriori tag ambientali da parte degli Stati membri

Figura 2.3 – Incidenza degli obiettivi legati alla transizione digitale su RRF

Figura 7.1 – Assunzioni con difficoltà di reperimento, per causa di difficoltà (%)

Figura 7.2 – Indice dei prezzi alla produzione delle costruzioni (base 2015=100)

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un'opportunità straordinaria per l'Italia.

Il Piano italiano è il più grande d'Europa con i suoi 191,5 miliardi di euro e 527 obiettivi da raggiungere, molti dei quali estremamente ambiziosi e utili ad ammodernare la Nazione e rilanciarne il tessuto sociale ed economico, sia sul versante interno sia su quello internazionale. È uno strumento prezioso, che questo Governo considera strategico e che intende utilizzare pienamente per portare avanti riforme strutturali, migliorare la competitività del Sistema-Italia e accelerare i processi di innovazione.

Il PNRR è il primo strumento comune con il quale l'Unione europea ha deciso di intervenire all'indomani della crisi economica e sociale provocata dalla pandemia. Il Piano è nato in un periodo storico diverso da quello attuale. La guerra di aggressione della Federazione Russa all'Ucraina, e gli shock energetici, economici e sociali che ne sono seguiti, hanno fatto emergere nuove priorità di cui è necessario tener conto e la conseguente necessità di aggiornare il Piano.

Per questo, fin dal suo insediamento, il Governo ha lavorato di concerto con la Commissione europea e con tutte le Amministrazioni responsabili per verificare il rispetto dei termini previsti ed effettuare una ricognizione puntuale e dettagliata dello stato di attuazione del Piano. Una fase di ricognizione fondamentale perché propedeutica al passo successivo: l'intensificazione del confronto, come stabilito con l'Unione europea, per formalizzare le proposte di modifica al Piano entro la scadenza prevista del 31 agosto 2023, con la contestuale integrazione del capitolo REPowerEU. Si tratta di un lavoro estremamente delicato che il Governo sta portando avanti con la massima attenzione e con grande responsabilità.

Il nostro obiettivo è chiaro: ottimizzare al meglio l'occasione che arriva dal PNRR, compiendo scelte strategiche, chiare ed efficaci, velocizzando al massimo le procedure e garantendo che le risorse possano arrivare a terra.

In questo quadro, si inserisce la scelta di individuare un'unica Autorità politica responsabile per l'attuazione del PNRR e delle Politiche di Coesione. Una decisione la cui bontà è stata confermata dalla recente raccomandazione della Commissione UE per l'Italia nell'ambito del semestre europeo e che nasce dall'esigenza di assicurare una maggiore sinergia tra le diverse fonti di finanziamento, sia per garantire che le risorse vengano effettivamente spese sia per privilegiare misure di qualità e in grado di avere effetti sul PIL.

In quest'ottica rientra anche la decisione del Consiglio europeo straordinario del 24 febbraio scorso, che ha accolto e fatto propria la proposta dell'Italia di assicurare una maggiore flessibilità e integrazione sui programmi esistenti e sull'uso delle risorse europee già programmate.

Il Governo continuerà a lavorare, d'intesa con la Commissione europea, non solo per conseguire i prossimi obiettivi semestrali ma per dare piena attuazione a tutto il Piano, che è e continuerà ad essere uno strumento cruciale per la crescita, l'innovazione e lo sviluppo dell'Italia.

Giorgia Meloni

Premessa

La terza relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la prima presentata da questo Governo, intende fornire una fotografia del Piano e della sua attuazione, evidenziandone punti di forza e di debolezza, anche al fine di individuare margini di miglioramento nell'implementazione degli investimenti e delle riforme previsti dal Piano. La relazione analizza in piena trasparenza tutte le difficoltà registrate nella fase di attuazione del piano con uno scopo preciso: trovare le soluzioni per raggiungere pienamente gli obiettivi finali.

In data 31 maggio 2023 la presente relazione è stata sottoposta alla Cabina di Regia PNRR ed è stata oggetto di una apposita informativa resa in Consiglio dei Ministri.

Il dibattito parlamentare rappresenta e continuerà a rappresentare per il Governo un momento fondamentale di elaborazione comune e verifica per la corretta attuazione del Piano. Le riflessioni condivise dalle Camere costituiscono un riferimento costante, per il Governo, anche per le future decisioni connesse all'aggiornamento ed alla revisione del Piano: il Parlamento sarà pienamente coinvolto in tutte le fasi salienti dell'implementazione del PNRR, in un confronto istituzionale che si arricchisce anche del dialogo con il partenariato economico, sociale e territoriale svolto dal Governo nell'ambito della Cabina di Regia.

Il PNRR, infatti, è una sfida per l'Italia intera, non solo per il Governo: il Parlamento e il Governo stesso sono chiamati a disegnare e implementare le importanti riforme previste nel Piano, i Soggetti attuatori hanno la responsabilità della realizzazione degli investimenti di propria competenza, le imprese, i lavoratori e i cittadini sono i beneficiari finali del Piano ma anche i protagonisti delle trasformazioni economiche e sociali che il PNRR intende promuovere.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha deciso di coniugare, delegandole ad un'unica autorità politica, le tematiche connesse agli affari europei e allo sviluppo del Mezzogiorno con le politiche di coesione e il PNRR, rivelando una chiara visione strategica: le risorse destinate a favorire la crescita e lo sviluppo dell'intero Paese possono essere impiegate in maniera ottimale solo se sapranno incidere sugli storici divari territoriali dell'Italia nel solco di un costante dialogo con le istituzioni europee, coerentemente con le Raccomandazioni Specifiche per Paese adottate lo scorso 24 maggio dalla Commissione europea, che indicano la necessità di garantire la massima complementarità tra PNRR e politiche di coesione.

In linea con questa scelta di metodo, il Governo ha rafforzato la Cabina di regia PNRR includendovi le interlocuzioni con il mondo del partenariato, precedentemente attribuite ad un tavolo tecnico, valorizzando così il dialogo con i principali soggetti economici, sociali e territoriali per la migliore implementazione del Piano. Il nuovo approccio all'attuazione del PNRR all'attuazione del PNRR permetterà di realizzare gli investimenti e le riforme che servono al Paese, con la velocità che è necessaria a rispettare gli impegni concordati a livello europeo, ma senza la fretta che rischierebbe di compromettere la migliore allocazione delle ingenti risorse da cui dipende il percorso di sviluppo dell'Italia di domani.

Raffaele Fitto

Introduzione

La presente relazione mira a garantire la massima trasparenza nella rendicontazione dei risultati raggiunti e nella rappresentazione dello stato di attuazione di riforme ed investimenti. La puntuale descrizione dell'attività svolta con riferimento a tutte le linee di intervento intende mettere a disposizione del Parlamento uno strumento di valutazione dei progressi verso il conseguimento degli obiettivi finali del Piano.

La Relazione sullo stato di attuazione del Piano contenuta nella sezione I è integrata dalla sezione II che contiene le schede sull'attuazione delle riforme e degli investimenti a cura delle Amministrazioni titolari.

La sezione I è articolata in 8 capitoli. Nel primo capitolo della relazione sono illustrate le principali caratteristiche del Piano italiano, la sua genesi e composizione, evidenziandone l'articolazione ed i profili di complessità. Particolare attenzione è stata dedicata alla descrizione delle fonti di finanziamento, suddivise in prestiti e sovvenzioni, che sono state analizzate nel dettaglio, per singola misura e singola annualità.

Per contestualizzare il PNRR italiano nell'ambito europeo dell'iniziativa Next Generation EU, nel secondo capitolo si illustrano i Piani degli altri Stati membri e si forniscono termini di confronto. Tra i profili di interesse si rilevano: le differenze nell'ammontare delle risorse destinate ai vari Piani nazionali e le scelte dei singoli Paesi relative al ricorso a sovvenzioni e prestiti; le risorse destinate alle misure dedicate agli obiettivi della transizione verde e alla trasformazione digitale, rispetto a quelle destinate ad altri obiettivi; il tipo di indicatori utilizzati per verificare il conseguimento degli obiettivi di ciascun Piano e la loro rispondenza a criteri incentrati sulla valutazione della *performance*.

Nel terzo capitolo si dà evidenza dei risultati raggiunti nel secondo semestre del 2022 e del lungo processo di *assessment* dovuto alla complessità delle misure legate alla terza rata e agli approfondimenti che si sono resi necessari, nelle interazioni con la Commissione europea, per alcune di esse.

Il quarto capitolo analizza nel dettaglio i traguardi e gli obiettivi con scadenza nel primo semestre 2023 e le azioni in corso per conseguirli. La realizzazione del Piano ha incontrato difficoltà sperimentate da tutti i Paesi europei ed emerse a partire dai primi mesi del 2022, principalmente di natura esogena, quali la forte accelerazione della dinamica dei prezzi e le strozzature dal lato dell'offerta, che rendono necessario un processo di revisione mirata di alcune misure, in accordo con le istituzioni europee e in coerenza con i principi dei Regolamenti europei, così come descritto nel successivo capitolo settimo.

Il quinto capitolo illustra lo stato di attuazione finanziaria del Piano, il più importante tra quelli presentati dagli Stati membri dal punto di vista delle risorse stanziare. Viene inoltre descritto lo stato di avanzamento di ReGiS, il sistema gestionale messo a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il monitoraggio e l'analisi del PNRR e per garantire trasparenza e *accountability* del Piano, anche tramite la disponibilità di dati (Open data) sul portale Italia Domani, che il Governo intende ora valorizzare appieno nelle sue potenzialità.

Nel sesto capitolo sono esposti gli interventi normativi effettuati, in particolare con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 (di seguito decreto-legge n. 13/2023), per rafforzare l'attuazione del PNRR, ed è descritta la nuova *governance* del Piano.

Il settimo capitolo contiene un'analisi delle difficoltà per l'attuazione del Piano riconducibili, *in primis*, agli effetti dell'emergenza sanitaria e al successivo conflitto armato in Ucraina. L'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia e le diffuse difficoltà di approvvigionamento di materie prime e beni intermedi hanno prodotto una serie di effetti negativi sull'economia e sui contratti pubblici, con inevitabili riflessi sui prezzi utilizzati dalle stazioni appaltanti per stabilire gli importi da porre a base d'asta nelle gare per l'affidamento delle prestazioni. L'attuazione del Piano ha risentito, inoltre, degli squilibri registrati sul mercato del lavoro e dei limiti nella capacità amministrativa nonché dell'elevata frammentazione degli investimenti tra i Soggetti attuatori. Le principali criticità riscontrate nell'attuazione sono state classificate in macrocategorie riconducibili a fattori esterni di tipo oggettivo, quali l'aumento dei costi o l'interruzione delle forniture, a debolezze strutturali del sistema economico e a difficoltà normative, amministrative e gestionali.

L'ottavo capitolo presenta, infine, le proposte di revisione del PNRR necessarie a fronteggiare le criticità emerse nell'attuazione del Piano ed esposte nel capitolo precedente, in coerenza con le disposizioni europee in materia di modifica e aggiornamento dei Piani. Nel medesimo capitolo sono inoltre illustrate le nuove misure che il Governo intende proporre in attuazione dell'iniziativa REPowerEU di cui al Regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023, che modifica il Regolamento 2021/241.

L'iniziativa REPowerEU, in ragione delle difficoltà di approvvigionamento di energia sperimentate dall'Unione europea in seguito al conflitto in Ucraina, ha introdotto un nuovo quadro regolatorio che prevede la possibilità di modificare i Piani nazionali di ripresa e resilienza con l'aggiunta di un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a porre fine alla dipendenza dell'Unione europea dai combustibili fossili russi. L'iniziativa mira a promuovere azioni coordinate di diversificazione delle fonti di approvvigionamento, accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili e promozione di nuovi comportamenti di risparmio energetico, supportati da tecnologie innovative. L'insieme dei criteri e delle modalità di aggiornamento dei Piani nazionali sono dettagliati nella Comunicazione della Commissione europea 2023/C 80/01 contenente gli Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU pubblicata in data 3 marzo 2023. In Italia le proposte in corso di elaborazione sono volte, in particolare, a rafforzare le infrastrutture necessarie a soddisfare le esigenze di fornitura del gas, a promuovere la decarbonizzazione dell'industria e a far fronte alla povertà energetica attraverso apposite misure a sostegno delle famiglie e delle imprese.

1. Il PNRR italiano

I Piani nazionali di ripresa e resilienza, ai sensi di quanto previsto dal Regolamento (UE) 2021/241, sono i programmi di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026 che gli Stati membri definiscono per accedere ai fondi del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), nel quadro di *NextGenerationEU* (NGEU), il nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa che integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

Il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (PNRR) dell'Italia è stato definitivamente approvato a livello europeo il 13 luglio 2021, con Decisione di esecuzione del Consiglio UE (CID). La CID contiene un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e a ciascuna riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si vincola l'assegnazione delle risorse, che è articolata in dieci rate entro il 30 giugno 2026.

Il PNRR italiano prevede **132 investimenti** e **63 riforme**, cui corrispondono **191,5 miliardi** di euro finanziati dall'Unione europea attraverso l'RRF, suddivisi tra **68,9 miliardi di sovvenzioni** a fondo perduto e **122,6 miliardi di prestiti**, da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del Piano.

1.1 Il processo di adozione e attuazione del PNRR

La definizione del Piano a livello nazionale fu avviata nell'autunno del 2020. Il 15 settembre 2020 il Governo Conte II trasmise alle Camere una proposta di Linee guida per la definizione del PNRR che furono oggetto di due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato il 15 ottobre 2020. In seguito, il 15 gennaio 2021 la proposta di PNRR fu trasmessa dal Governo Conte II al Parlamento che si esprime con due distinte risoluzioni, approvate rispettivamente il 31 marzo e il 1° aprile, contenenti proposte di integrazione e modifica del testo. Le Assemblee di Camera e Senato, attraverso le citate risoluzioni impegnarono il Governo a rendere comunicazioni alle Camere prima della formale trasmissione del PNRR all'Unione europea e ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive del Piano (ad esempio attraverso la trasmissione di relazioni periodiche).

Il 25 aprile 2021 il Governo Draghi presentò alle Assemblee di Camera e Senato un nuovo testo del PNRR, rendendo nel merito comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato, rispettivamente, il 26 e il 27 aprile. Lo stesso 27 aprile 2021 la Camera e il Senato approvarono due distinte risoluzioni (n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato).

All'esito di questo processo, il 30 aprile 2021 il Governo Draghi trasmise alla Commissione europea e, a stretto giro, anche al Parlamento nazionale il PNRR. Nelle fasi successive il Parlamento si esprime solo sulla prima relazione relativa all'attuazione del Piano al 31 dicembre 2021.

Il 13 luglio 2021, come anticipato nell'introduzione, con Decisione di esecuzione del Consiglio, che recepi la proposta della Commissione europea, il Piano italiano fu approvato.

Il nostro Paese ha finanziato con risorse nazionali aggiuntive (a debito) per 30,6 miliardi di euro il Piano per gli investimenti complementari (PNC).

1.2 La struttura del Piano italiano

Il PNRR, a differenza di altri programmi europei di spesa, si configura come un piano di *performance* e non come programma di spesa, impegnando l'Italia a raggiungere **milestone** e **target** (M&T) associati a riforme e investimenti, da realizzare entro i termini concordati. Di conseguenza, tutte le misure del Piano sono accompagnate da un calendario di attuazione e da un elenco di risultati da conseguire, quale condizione necessaria per l'erogazione del contributo finanziario o del prestito. In particolare, a ciascuna riforma e ad ogni investimento è associata una descrizione delle finalità della misura e degli indicatori che ne riflettono gli obiettivi e che costituiscono il parametro per la loro valutazione.

Nel dettaglio:

- le **milestone** rappresentano il completamento di fasi essenziali dell'attuazione (fisica e procedurale) delle misure, come l'adozione di particolari norme, la piena operatività dei sistemi informativi o il completamento dei lavori;
- i **target** si traducono in indicatori misurabili in termini di risultato dell'intervento pubblico (come i chilometri di ferrovie costruiti), oppure di impatto delle politiche pubbliche (come la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di due punti percentuali).

La Tabella 1.1 riporta, per singola rata, il numero di obiettivi e risultati a cui corrisponde l'importo totale da erogare, suddiviso in sovvenzioni e prestiti.

Tabella 1.1 - Scadenze, milestone e target e importi delle rate del PNRR

	Scadenza	Milestone e Target (M&T)	Importo lordo (miliardi di euro)			Erogazioni (miliardi di euro)
			sovvenzioni	prestiti	totale	
Prefinanziamento	13/08/2021					24,9
Prima rata	31/12/2021	51	11,5	12,6	24,1	21,0
Seconda rata	30/06/2022	45	11,5	12,6	24,1	21,0
Terza rata	31/12/2022	55	11,5	10,3	21,8	19,0
Quarta rata	30/06/2023	27	2,3	16,1	18,4	16,0
Quinta rata	31/12/2023	69	8,1	12,6	20,7	18,0
Sesta rata	30/06/2024	31	2,3	10,3	12,6	11,0
Settima rata	31/12/2024	58	6,3	15,0	21,3	18,5
Ottava rata	30/06/2025	20	2,3	10,3	12,6	11,0
Nona rata	31/12/2025	51	4,6	10,3	14,9	13,0
Decima rata	30/06/2026	120	8,5	12,3	20,8	18,1
Totale		527	68,9	122,6	191,5	191,5

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su dati Italiadomani

Il PNRR italiano è strutturato in sei **missioni** e sedici **componenti** sviluppate intorno a **tre assi strategici** condivisi a livello europeo:

- digitalizzazione e innovazione;
- transizione ecologica;
- inclusione sociale.

Le missioni rappresentano le aree tematiche principali sui cui intervenire e sono coerenti con i sei pilastri individuati nel Regolamento (UE) 2021/241¹, mentre le componenti corrispondono ad aree di intervento relative a sfide specifiche. La Figura 1.1 riporta la suddivisione delle risorse RRF per missione; tale ripartizione risulta coerente con le soglie quantitative minime e relative metodologie di calcolo individuate nel Regolamento (UE) 2021/241 per fare in modo che almeno il 37 per cento delle risorse RRF contribuisca alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono (art. 18, par. 4, lett. e; Allegato VI, c.d. TAG Climatico) e fare in modo che almeno il 20 per cento delle risorse RRF contribuiscano alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono (art. 18, par. 4, lett. f; Allegato VII, c.d. TAG Digitale)².

La **Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"** ha come obiettivo generale la trasformazione digitale del Paese, l'innovazione del sistema produttivo nonché lo sviluppo di due settori chiave per l'Italia, quali turismo e cultura.

La **Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica"** pone l'obiettivo di migliorare la sostenibilità ambientale ed energetica e la resilienza, assicurando una transizione equa e inclusiva.

La **Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"** ha lo scopo di promuovere lo sviluppo razionale di un'infrastruttura di trasporto moderna sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese.

La **Missione 4 "Istruzione e ricerca"** punta a rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico.

La **Missione 5 "Inclusione e coesione"** mira a facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, a rafforzare le politiche attive del lavoro nonché a favorire l'inclusione sociale.

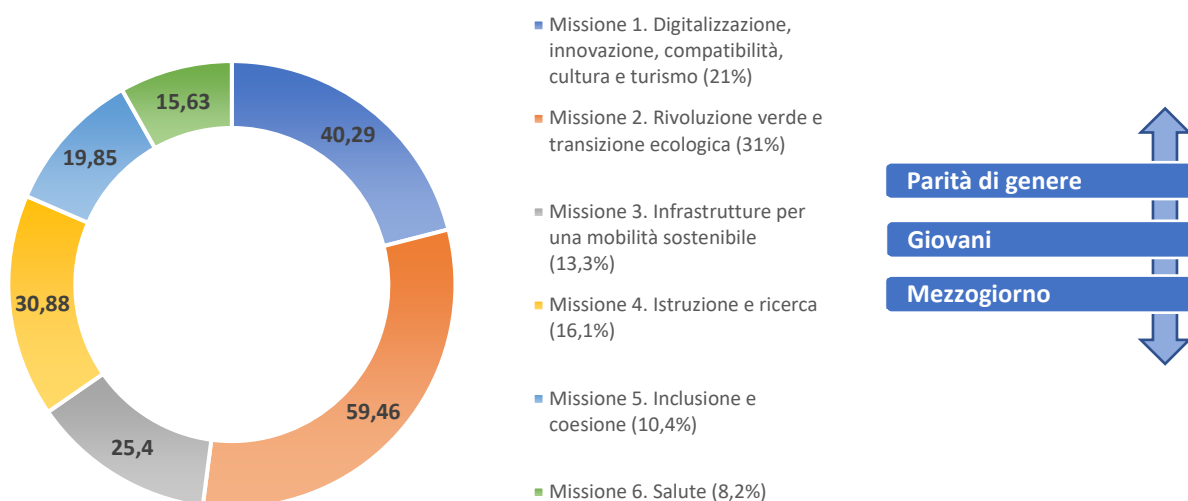
La **Missione 6 "Salute e resilienza"** mira a rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure.

Come anticipato, le sei missioni sono suddivise in sedici componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Ogni componente ha diversi ambiti, all'interno dei quali le attività si traducono in misure, che possono consistere in investimenti o in riforme.

¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

² Si segnala che l'articolo 18, par. 4, lett. e del Regolamento (UE) 2021/241 è stato modificato dal Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023, con riferimento all'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza.

Figura 1.1- Missioni e priorità trasversali



Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR. Valori monetari in miliardi di euro

1.3 Le priorità trasversali e le riforme

Il Piano è caratterizzato da **tre priorità trasversali**:

1. parità di genere,
2. miglioramento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani,
3. riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno.

Inoltre, in linea con il Regolamento UE 2020/852 (“Tassonomia per la finanza sostenibile”) e in coerenza con gli obiettivi del *Green Deal* europeo, le misure del Piano devono essere conformi al principio *Do No Significant Harm* (non arrecare danno significativo - DNSH), al fine di contribuire in modo sostanziale alla tutela dell’ecosistema senza arrecare danni significativi all’ambiente.

Come detto, oltre a prevedere investimenti, il PNRR impegna l’Italia in un grande programma di riforme volte a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali e a incrementare stabilmente l’equità, l’efficienza e la competitività del Paese.

Le riforme previste dal Piano si distinguono in **tre tipologie principali**:

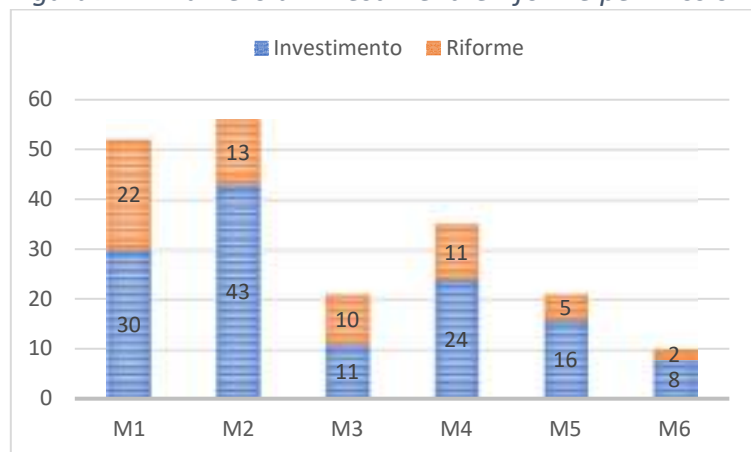
- 1) **riforme orizzontali o di contesto**, di interesse trasversale a tutte le missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell’ordinamento, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico complessivo del Paese (ad esempio, le riforme della Pubblica Amministrazione e della Giustizia);
- 2) **riforme abilitanti**, che costituiscono un sottoinsieme delle riforme di contesto e sono direttamente funzionali a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati (ad esempio, le riforme relative ai contratti pubblici, alle

semplificazioni e al contesto concorrenziale, alla riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni);

- 3) **riforme settoriali**, incluse nelle singole Missioni e riguardanti innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, le riforme relative al mercato del lavoro e all'istruzione).

La Figura 1.2 riporta il numero di investimenti e di riforme per singola missione.

Figura 1.2 - Numero di investimenti e riforme per missione



Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su dati del Sistema ReGiS

1.4 La dotazione finanziaria del Piano

L'ammontare delle risorse messe a disposizione dei singoli Stati membri è stato stabilito dal Consiglio europeo straordinario, tenutosi tra il 17 e il 21 luglio 2020³, ed è stato successivamente formalizzato nel Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (**RRF**).

Le risorse complessive a disposizione per il PNRR dell'Italia, derivanti dal RRF, ammontano a **191,5 miliardi** di euro, di cui:

- 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto,
- 122,6 miliardi di prestiti,

da impiegare per il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi fissati per il periodo 2021-2026.

Il dispositivo RRF ha definito i criteri per l'assegnazione delle risorse ai diversi paesi relativamente alle sovvenzioni e ai prestiti. Nel dettaglio, l'ammontare delle **sovvenzioni** è stato calcolato per i vari Stati membri in base ai seguenti criteri:

- Il 70 per cento dei fondi viene assegnato in base alla numerosità della popolazione, all'inverso del rapporto tra il prodotto interno lordo (PIL) pro capite e quello medio dell'Unione europea e al tasso medio di disoccupazione registrato tra il 2015 e il 2019 rispetto alla media dell'Unione europea;

³ Si veda <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/it/pdf>.

- per il restante 30 per cento, si considera anche la diminuzione del PIL nel 2020 e della variazione aggregata nel periodo 2020- 2021.

Ne viene che i 68,9 miliardi di euro di sovvenzioni a fondo perduto assegnati all'Italia non sono attribuibili a nessuna particolare attività negoziale, ma sono semplicemente il risultato dell'applicazione di un criterio di calcolo che tiene conto di numerosità della popolazione, riduzione del PIL e incremento della disoccupazione registrate in Italia rispetto alla media europea. In merito, occorre osservare che la Spagna, paese con numero di abitanti (47,42 milioni) inferiore all'Italia (59,11 milioni), ha ottenuto sovvenzioni a fondo perduto per un importo prossimo a 69,5 miliardi di euro.

La quota di **prestito** massimo disponibile per ogni Stato membro è pari al 6,8 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) registrato nel 2019, calcolato a prezzi correnti. Gli Stati membri hanno facoltà di richiedere il prestito sino al 31 agosto 2023.

Sulla base di questi due criteri ogni singolo Stato membro ha valutato l'opportunità di richiedere, oltre alle sovvenzioni a fondo perduto, la quota di prestito.

Nel Piano italiano, alle risorse derivanti dal RRF si aggiungono quelle del fondo nazionale del **Piano per gli investimenti complementari (PNC)**, per un importo pari a **30,6 miliardi** di euro, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano.

1.5 Sovvenzioni e prestiti

Le risorse del RRF sono costituite, come detto, da sovvenzioni a fondo perduto per 68,9 miliardi di euro e prestiti per 122,6 miliardi di euro. Questi ultimi si possono distinguere in “**prestiti sostitutivi**”, le cui linee di finanziamento sostituiscono coperture di interventi già disposte a legislazione vigente, e “**prestiti aggiuntivi**”, destinati a finanziare progetti non dotati di un'autonoma copertura finanziaria.

Il nostro Paese ha scelto sin dall'inizio di utilizzare interamente la quota di prestiti di sua competenza. Analoga decisione, come verrà illustrato nel capitolo successivo, è stata adottata da Grecia e Romania.

Il 30 giugno 2022, la Commissione europea ha pubblicato il criterio aggiornato di assegnazione delle sovvenzioni agli Stati membri, in linea con i requisiti del regolamento RRF, per tenere conto della differenza tra la crescita del PIL reale stimata nelle previsioni economiche dell'autunno 2020 e l'aggiornamento basato sui valori effettivi registrati da Eurostat. L'aggiornamento ha comportato alcune modifiche riguardo alle sovvenzioni del Dispositivo per la ripresa e resilienza disponibili per gli Stati membri.

Si riporta, di seguito, la suddivisione delle fonti di finanziamento in prestiti e sovvenzioni per le misure delle singole missioni (Tabelle 1.2-1.7). Dai dati nelle Tabelle si evince che i prestiti finanziano principalmente gli interventi relativi alle infrastrutture per una mobilità sostenibile e le misure relative alla missione salute, mentre l'86 per cento del totale delle sovvenzioni è assegnato alla transizione digitale ed ecologica e alle misure per l'istruzione e la ricerca.

Tabella 1.2 – Missione 1 - Prestiti e sovvenzioni

	Prestito	Sovvenzione	Totale complessivo
M1C1	3.559.203.200	6.162.750.054	9.721.953.254
Abilitazione al cloud per le PA locali	1.000.000.000	0	1.000.000.000
Competenze digitali di base	0	195.000.000	195.000.000
Competenze e carriere	0	24.300.000	24.300.000
Competenze: Competenze e capacità amministrativa	0	489.900.000	489.900.000
Cybersecurity	0	623.000.000	623.000.000
Dati e interoperabilità	0	646.000.000	646.000.000
Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	586.203.200	25.000.000	611.203.200
Infrastrutture digitali	0	900.000.000	900.000.000
Portale unico del reclutamento	0	20.500.000	20.500.000
Procedure di assunzione per i tribunali civili, penali e amministrativi	0	2.309.850.054	2.309.850.054
Servizi digitali e esperienza dei cittadini	1.973.000.000	40.000.000	2.013.000.000
Supporto alla trasformazione	0	155.000.000	155.000.000
Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance	0	734.200.000	734.200.000
M1C2	10.483.500.000	13.411.000.000	23.894.500.000
Connessioni internet veloci (banda ultra-larga e 5G)	6.706.500.000	0	6.706.500.000
Innovazione e tecnologia della Microelettronica	340.000.000	0	340.000.000
Investimento nel sistema della proprietà industriale	0	30.000.000	30.000.000
Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione	1.950.000.000	0	1.950.000.000
Tecnologia satellitare ed economia spaziale	1.487.000.000	0	1.487.000.000
Transizione 4.0	0	13.381.000.000	13.381.000.000
M1C3	5.306.000.000	1.369.000.000	6.675.000.000
Attrattività dei borghi	1.020.000.000	0	1.020.000.000
Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione dig	0	155.000.000	155.000.000
Caput Mundi. Next Generation EU per grandi eventi turistici	500.000.000	0	500.000.000
Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche	1.786.000.000	0	1.786.000.000
Hub del Turismo Digitale	0	114.000.000	114.000.000
Migliorare l'efficienza energetica nei cinema, nei teatri e nei musei	0	300.000.000	300.000.000
Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici	300.000.000	0	300.000.000
Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per	0	300.000.000	300.000.000
Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del F	800.000.000	0	800.000.000
Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale	0	500.000.000	500.000.000
Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)	300.000.000	0	300.000.000
Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale	600.000.000	0	600.000.000
Totale complessivo	19.348.703.200	20.942.750.054	40.291.453.254

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su openData PNRR - Italiadomani.gov.it

Tabella 1.3 – Missione 2 - Prestiti e sovvenzioni

	Prestito	Sovvenzione	Totale complessivo
M2C1	2.435.000.000	2.830.000.000	5.265.000.000
<i>Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali</i>	0	30.000.000	30.000.000
<i>Green communities</i>	135.000.000	0	135.000.000
<i>Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare</i>	0	500.000.000	500.000.000
<i>Isole verdi</i>	200.000.000	0	200.000.000
<i>Parco Agrisolare</i>	0	1.500.000.000	1.500.000.000
<i>Progetti "Faro" di economia circolare</i>	600.000.000	0	600.000.000
<i>Programma nazionale per la gestione dei rifiuti</i>	0	0	0
<i>Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti</i>	1.500.000.000	0	1.500.000.000
<i>Strategia nazionale per l'economia circolare</i>	0	0	0
<i>Supporto tecnico alle autorità locali</i>	0	0	0
<i>Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo</i>	0	800.000.000	800.000.000
M2C2	22.186.392.051	1.591.320.000	23.777.712.051
<i>Bus elettrici</i>	300.000.000	0	300.000.000
<i>Idrogeno</i>	450.000.000	0	450.000.000
<i>Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica</i>	0	741.320.000	741.320.000
<i>Interventi su resilienza climatica delle reti</i>	500.000.000	0	500.000.000
<i>Misure volte a promuovere la competitività dell'idrogeno</i>	0	0	0
<i>Nuova normativa per promuovere la produzione e il consumo di gas rinnovabili</i>	0	0	0
<i>Procedure più rapide per la valutazione dei progetti nel settore dei sistemi di trasporto pubblico locale con impianti fissi e nel settore del trasporto rapido di massa</i>	0	0	0
<i>Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (hydrogen valleys)</i>	500.000.000	0	500.000.000
<i>Promozione impianti innovativi (incluso offshore)</i>	675.000.000	0	675.000.000
<i>Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo</i>	2.200.000.000	0	2.200.000.000
<i>Rafforzamento mobilità ciclistica (piano nazionale delle ciclovie)</i>	0	600.000.000	600.000.000
<i>Rafforzamento smart grid</i>	3.610.000.000	0	3.610.000.000
<i>Ricerca e sviluppo sull'idrogeno</i>	160.000.000	0	160.000.000
<i>Rinnovabili e batterie</i>	1.000.000.000	0	1.000.000.000
<i>Rinnovo flotte bus e treni verdi</i>	3.639.000.000	0	3.639.000.000
<i>Semplificazione amministrativa e riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno</i>	0	0	0
<i>Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e proroga dei tempi e dell'ammissibilità degli attuali regimi</i>	0	0	0
<i>Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario</i>	300.000.000	0	300.000.000
<i>Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale</i>	230.000.000	0	230.000.000
<i>Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica</i>	0	250.000.000	250.000.000
<i>Sviluppo agro-voltaico</i>	1.098.992.051	0	1.098.992.051
<i>Sviluppo del biometano, secondo criteri per promuovere l'economia circolare</i>	1.923.400.000	0	1.923.400.000
<i>Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana, tram, autobus)</i>	3.600.000.000	0	3.600.000.000
<i>Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate</i>	2.000.000.000	0	2.000.000.000
M2C3	1.411.739.000	13.950.000.000	15.361.739.000
<i>Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento dei beni immobili dell'amministrazione della giustizia</i>	411.739.000	0	411.739.000
<i>Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici</i>	800.000.000	0	800.000.000
<i>Promozione di un teleriscaldamento efficiente</i>	200.000.000	0	200.000.000
<i>Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici</i>	0	13.950.000.000	13.950.000.000
<i>Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico</i>	0	0	0
M2C4	15.036.100.000	18.000.000	15.054.100.000
<i>Adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico</i>	0	0	0
<i>Bonifica del "suolo dei siti orfani"</i>	500.000.000	0	500.000.000
<i>Digitalizzazione dei parchi nazionali</i>	82.000.000	18.000.000	100.000.000
<i>Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni</i>	6.000.000.000	0	6.000.000.000
<i>Investimenti in fognatura e depurazione</i>	600.000.000	0	600.000.000
<i>Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico</i>	2.000.000.000	0	2.000.000.000
<i>Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche</i>	880.000.000	0	880.000.000
<i>Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati idrogeologico</i>	0	0	0
<i>Realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione</i>	2.487.100.000	0	2.487.100.000
<i>Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti</i>	500.000.000	0	500.000.000
<i>Rinaturazione dell'area del Po</i>	900.000.000	0	900.000.000
<i>Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini</i>	357.000.000	0	357.000.000
<i>Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico</i>	400.000.000	0	400.000.000
<i>Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico</i>	0	0	0
<i>Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano</i>	0	0	0
Totale complessivo	41.069.231.051	18.389.320.000	59.458.551.051

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR

Tabella 1.4 – Missione 3 - Prestiti e sovvenzioni

	Prestito	Sovvenzione	Totale complessivo
M3C1	24.766.732.501	0	24.766.732.501
Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci	4.640.000.000	0	4.640.000.000
Connessioni diagonali	1.580.170.000	0	1.580.170.000
Linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa	8.570.140.000	0	8.570.140.000
Miglioramento delle stazioni ferroviarie (gestite da RFI nel Sud)	700.000.000	0	700.000.000
Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali	2.970.422.501	0	2.970.422.501
Potenziamento delle linee regionali: Miglioramento delle ferrovie regionali	936.000.000	0	936.000.000
Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2.400.000.000	0	2.400.000.000
Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	2.970.000.000	0	2.970.000.000
M3C2	270.000.000	360.000.000	630.000.000
Digitalizzazione della catena logistica	0	250.000.000	250.000.000
Digitalizzazione della gestione del traffico aereo	0	110.000.000	110.000.000
Porti verdi: interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica	270.000.000	0	270.000.000
Totale complessivo	25.036.732.501	360.000.000	25.396.732.501

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su openData PNRR - Italiadomani.gov.it

Tabella 1.5 – Missione 4 - Prestiti e sovvenzioni

	Prestito	Sovvenzione	Totale complessivo
M4C1	960.000.000	18.476.000.000	19.436.000.000
Borse di studio per l'accesso all'università	0	500.000.000	500.000.000
Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico	0	800.000.000	800.000.000
Didattica e competenze universitarie avanzate	0	500.000.000	500.000.000
Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi orientati alla ricerca, per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio	0	432.000.000	432.000.000
Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado e alla riduzione dell'abbandono scolastico	0	1.500.000.000	1.500.000.000
Nuove competenze e nuovi linguaggi	0	1.100.000.000	1.100.000.000
Orientamento attivo nella transizione scuola-università	0	250.000.000	250.000.000
Piano di estensione del tempo pieno	0	960.000.000	960.000.000
Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	0	3.900.000.000	3.900.000.000
Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	0	4.600.000.000	4.600.000.000
Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola	0	300.000.000	300.000.000
Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti	960.000.000	0	960.000.000
Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	0	2.100.000.000	2.100.000.000
Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo	0	34.000.000	34.000.000
Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)	0	1.500.000.000	1.500.000.000
M4C2	10.040.000.000	1.400.000.000	11.440.000.000
Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S"	1.300.000.000	0	1.300.000.000
Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori	0	600.000.000	600.000.000
Finanziamento di start-up	300.000.000	0	300.000.000
Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)	1.800.000.000	0	1.800.000.000
Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1.580.000.000	0	1.580.000.000
Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori IPCEI	0	600.000.000	600.000.000
	1.500.000.000	0	1.500.000.000
Partenariati estesi a università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base	1.610.000.000	0	1.610.000.000
Partenariati per la ricerca e l'innovazione -Orizzonte Europa	0	200.000.000	200.000.000
Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria	350.000.000	0	350.000.000
Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali di R&S" su alcune Key Enabling Technologies	1.600.000.000	0	1.600.000.000
Totale complessivo	11.000.000.000	19.876.000.000	30.876.000.000

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su openData PNRR - Italiadomani.gov.it

Tabella 1.6 – Missione 5 - Prestiti e sovvenzioni

	Prestito	Sovvenzione	Totale complessivo
M5C1	400.000.000	6.260.000.000	6.660.000.000
ALMPs e formazione professionale	0	4.400.000.000	4.400.000.000
Creazione di imprese femminili	400.000.000	0	400.000.000
Potenziamento dei Centri per l'Impiego (PES)	0	600.000.000	600.000.000
Servizio civile universale	0	650.000.000	650.000.000
Sistema di certificazione della parità di genere	0	10.000.000	10.000.000
Sistema duale	0	600.000.000	600.000.000
M5C2	9.765.800.000	1.450.100.000	11.215.900.000
Housing First (innanzitutto la casa) e stazioni di posta	0	450.000.000	450.000.000
Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre	3.300.000.000	0	3.300.000.000
Percorsi di autonomia per persone con disabilità	0	500.000.000	500.000.000
Piani urbani integrati	2.965.800.000	0	2.965.800.000
Progetto Sport e inclusione sociale	700.000.000	0	700.000.000
Programma innovativo della qualità dell'abitare	2.800.000.000	0	2.800.000.000
Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione	0	500.100.000	500.100.000
M5C3	630.000.000	1.345.000.000	1.975.000.000
Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	0	220.000.000	220.000.000
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	630.000.000	0	630.000.000
Strategia nazionale per le aree interne	0	825.000.000	825.000.000
Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	0	300.000.000	300.000.000
Totale complessivo	10.795.800.000	9.055.100.000	19.850.900.000

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su openData PNRR - Italiadomani.gov.it

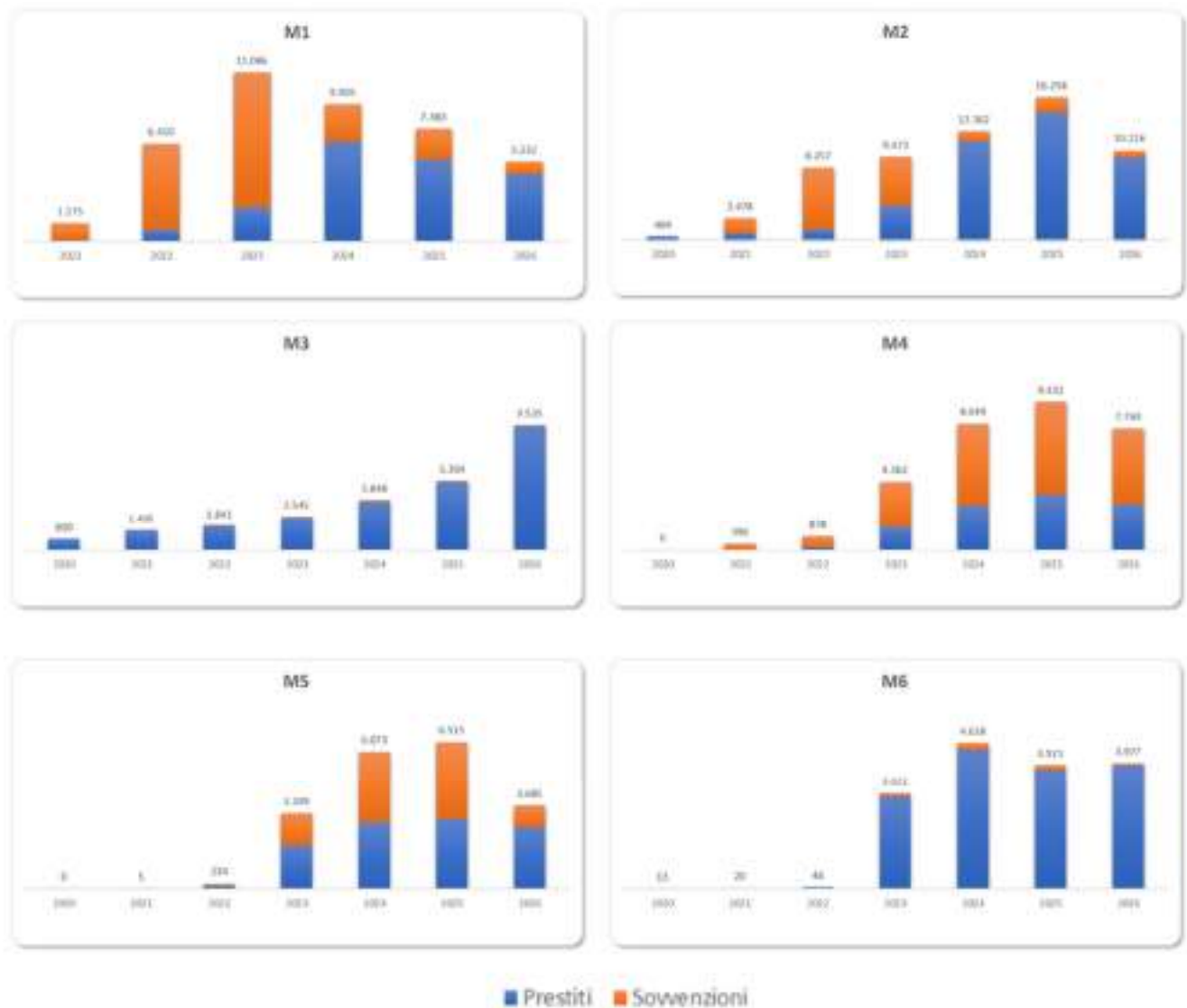
Tabella 1.7 – Missione 6 - Prestiti e sovvenzioni

	Prestito	Sovvenzione	Totale complessivo
M6C1	7.000.000.000	0	7.000.000.000
Casa come primo luogo di cura e telemedicina	4.000.000.000	0	4.000.000.000
Case della Comunità e presa in carico della persona	2.000.000.000	0	2.000.000.000
Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue	1.000.000.000	0	1.000.000.000
M6C2	8.101.401.084	524.140.000	8.625.541.084
Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	4.052.410.000	0	4.052.410.000
Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la	1.672.540.000	0	1.672.540.000
Rafforzamento e potenziamento della ricerca biomedica del SSN	0	524.140.000	524.140.000
Sviluppo delle competenze tecniche, professionali, digitali e	737.600.000	0	737.600.000
Verso un ospedale sicuro e sostenibile	1.638.851.084	0	1.638.851.084
Totale complessivo	15.101.401.084	524.140.000	15.625.541.084

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su openData PNRR - Italiadomani.gov.it

La Figura 1.3 mostra per missione l'importo del Piano dei prestiti e delle sovvenzioni per ciascuna annualità sulla base delle previsioni iniziali di spesa.

Figura 1.3. – Prestiti e sovvenzioni



A - Per Missioni e annualità (previsioni iniziali di spesa)

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR



B - Per rata (cronoprogramma aggiornato)

Fonte: Ministero Economia e Finanze

Sovvenzioni e prestiti finanziano sia “progetti nuovi” sia “progetti in essere”, ossia progetti già finanziati prima del PNRR (di cui si dirà meglio nel paragrafo successivo).

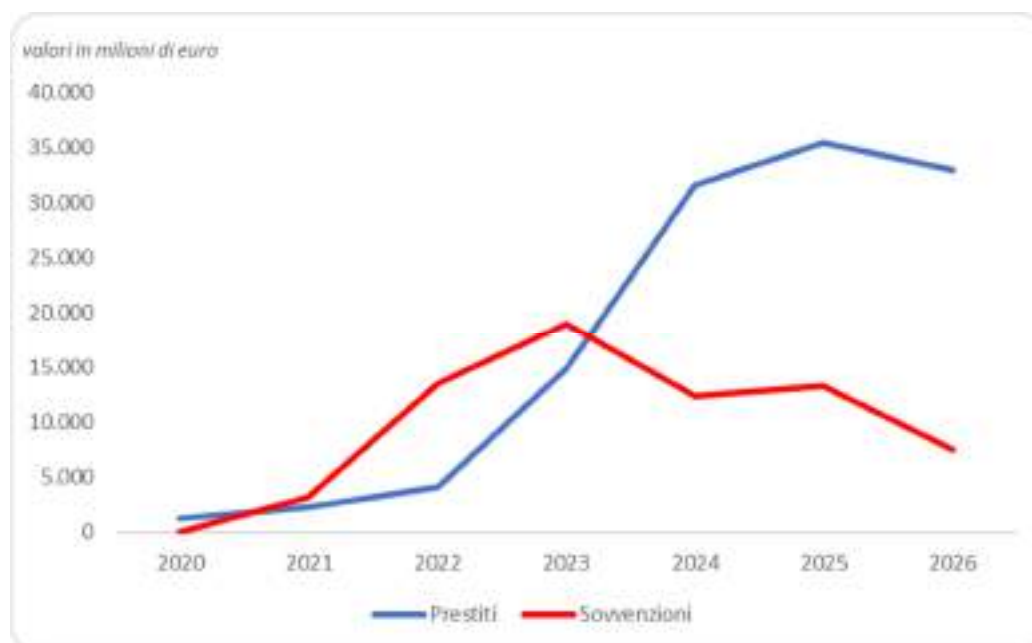
La Figura 1.4 mostra **l’andamento temporale delle previsioni di spesa finanziate da prestiti e da sovvenzioni**. Occorre osservare che:

- la spesa delle misure riferibili a progetti nuovi finanziate da sovvenzioni a fondo perduto comporta, in linea di principio, un impatto neutrale sul saldo di indebitamento netto in quanto le sovvenzioni a fondo perduto riducono il deficit perché considerate come entrate. Tale effetto viene colto contabilmente nel momento in cui incorre effettivamente la spesa;
- le spese delle misure riferibili a progetti nuovi finanziate da prestiti determinano un impatto peggiorativo sui conti pubblici nel momento in cui vengono sostenute;
- le spese delle misure riferibili ai “progetti in essere”, siano esse finanziate da sovvenzioni o da prestiti, erano già scontate nei conti pubblici prima della decisione del PNRR;
- le spese per gli interessi sui prestiti non dipendono dal profilo temporale delle spese del PNRR, ma dal profilo degli esborsi effettivi delle rate per i prestiti da parte della Commissione europea conseguenti al raggiungimento di M&T. In ogni caso le spese per il servizio del debito per i fondi RRF sono inferiori al costo di un ricorso sul mercato finanziario.

La distribuzione della spesa degli interventi finanziati da sovvenzioni e da prestiti, unitamente al fatto che nei primi anni si concentrano i “progetti in essere” mentre negli anni successivi sono presenti soprattutto i “progetti nuovi”, determina un preciso effetto sui saldi del bilancio pubblico, evidenziato in un apposito dossier della Camera dei Deputati⁴.

⁴ Dossier Camera dei deputati, I profili finanziari del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 7 novembre 2022.

Figura 1.4 - Andamento temporale complessivo dei prestiti e sovvenzioni



Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su openData PNRR - Italiadomani.gov.it

1.6 Finanziamento dei progetti in essere

Il PNRR italiano finanzia, come già detto, sia i nuovi progetti sia i progetti in essere, previsti da disposizioni normative antecedenti il PNRR e che al febbraio 2020 non erano ancora formalmente avviati (Tabella 1.8).

Tabella 1.8 – Tipo di finanziamento per progetti nuovi e progetti in essere (in miliardi di euro)

	Progetti in essere	Fondo di Sviluppo e Coesione	Progetti nuovi	Importo Totale
M1	4.307	1.154	34.830	40.291
Prestito	1.213	1.154	16.982	19.349
Sovvenzione	3.095	0	17.848	20.943
M2	21.682	2.700	35.076	59.458
Prestito	11.227	2.700	27.392	41.319
Sovvenzione	10.455	0	7.684	18.139
M3	11.204	3.266	10.927	25.397
Prestito	11.204	3.266	10.567	25.037
Sovvenzione	0	0	360	360
M4	6.890	3.196	20.790	30.876
Prestito	1.380	1.096	8.524	11.000
Sovvenzione	5.510	2.100	12.266	19.876
M5	4.302	2.300	13.249	19.851
Prestito	3.277	1.900	5.619	10.796
Sovvenzione	1.025	400	7.630	9.055
M6	2.983	3.000	5.643	15.626
Prestito	2.983	3.000	9.119	15.101
Sovvenzione	0	0	524	524
Totale complessivo	51.368	15.616	124.515	191.499

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su openData PNRR - Italiadomani.gov.it

I progetti in essere riguardano interventi che erano in parte già considerati negli andamenti di finanza pubblica antecedenti al PNRR e nelle previsioni di crescita macroeconomica del nostro Paese. A tali progetti sono stati destinati circa 67 miliardi di euro, pari al 35 per cento delle risorse dell'intero Piano, di cui 15,6 miliardi di euro riferibili al Fondo Sviluppo e Coesione sotto forma di anticipazione della programmazione 2021-2027⁵. In particolare, per quanto attiene al Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027, si tratta di progetti la cui specifica programmazione da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) è successiva all'approvazione del PNRR, ma i cui profili di finanza pubblica erano comunque in parte già stati considerati negli andamenti di finanza pubblica tendenziali antecedenti al Piano, nell'ambito della programmazione finanziaria complessiva del FSC. Pertanto, sebbene la quota derivante dall'accelerazione della spesa per gli interventi FSC assorbiti nel PNRR sia stata considerata nel quadro programmatico nel DEF 2021, i progetti del PNRR che assorbono quelli finanziati con il FSC possono essere assimilati ai progetti in essere.

La distinzione tra il finanziamento di progetti in essere e nuovi progetti è rilevante sul piano della finanza pubblica e per le prospettive di crescita del Paese. Scegliendo di finanziare i progetti in essere con le risorse del PNRR si è **sostituito il debito preesistente con prestiti che garantiscono condizioni migliori** in termini di tempistica di rimborso e costo del finanziamento.

Di seguito si riporta il dettaglio della composizione finanziaria delle misure del PNRR, distinguendo tra progetti nuovi e progetti in essere (Tabella 1.9).

⁵ Tali risorse vengono reintegrate nella disponibilità del Fondo, così da garantirne la piena addizionalità.

Tabella 1.9 – Composizione finanziaria PNRR per missioni e componenti (miliardi di euro)

ID MISURA	Descrizione misura	Importo Misura	Nuovi progetti	Importo progetti in essere e FSC
M6C2I1.1.1	Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (Digitalizzazione)	2.863.254.999	950.109.999	1.913.145.000
M2C2I4.4.1	Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti	2.415.000.000	1.915.000.000	500.000.000
M5C2I2.3.1	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) -	2.144.692.037	867.692.037	1.277.000.000
M4C1I3.2	Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	2.099.999.996	1.255.799.996	844.200.000
M6C1I1.1	Case della Comunità e presa in carico della persona	2.000.000.000	500.000.000	1.500.000.000
M6C2I1.2	Verso un ospedale sicuro e sostenibile	1.638.851.082	638.851.082	1.000.000.000
M4C2I3.1	Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1.580.000.000	580.000.000	1.000.000.000
M6C2I1.3.1	Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione (FSE)	1.379.989.996	810.389.996	569.600.000
M6C1I1.3	Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità).	1.000.000.000	-	1.000.000.000
M4C1R1.7	Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti	960.000.000	864.000.000	96.000.000
M2C2I4.4.2	Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati con combustibili puliti e servizio universale	799.999.999	699.999.999	100.000.000
M5C3I1.1.1	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	724.999.998	99.999.998	625.000.000
M1C2I3.1.4	Sanità Connessa	501.499.999	407.999.999	93.500.000
M1C2I1.1.1	Credito d'imposta per i beni strumentali 4.0	8.867.960.000	6.316.960.000	2.551.000.000
M1C2I1.1.2	Credito d'imposta (immateriali non 4.0)	1.913.900.000	1.370.000.000	543.900.000
M1C2I3.1.1	Piano Italia a 1 Gbps	3.863.499.998	2.670.999.998	1.192.500.000
M5C3I1.4.4	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore Regioni	301.092.000	30.000.000	271.092.000
M5C3I1.4.3	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore AdSP	216.208.000	-	216.208.000
M1C3I2.1	Attrattività dei borghi	1.020.000.000	1.020.000.000	-

ID MISURA	Descrizione misura	Importo Misura	Nuovi progetti	Importo progetti in essere e FSC
M2C1I1.1	<i>Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti</i>	1.500.000.000	500.000.000	1.000.000.000
M5C3I1.4.1	<i>Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore RFI</i>	95.700.000	-	95.700.000
M1C2I3.1.5	<i>Collegamento isole minori</i>	60.500.000	-	60.500.000
M2C2I4.1.1	<i>Ciclovie Turistiche</i>	400.000.000	250.000.000	150.000.000
M2C2I4.1.2	<i>Ciclovie Urbane</i>	200.000.000	150.000.000	50.000.000
M2C2I4.2	<i>Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana, tram, autobus)</i>	3.599.999.999	699.999.999	2.900.000.000
M2C2I5.3	<i>Bus elettrici</i>	299.999.998	249.999.998	50.000.000
M2C3I1.1	<i>Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici</i>	800.000.000	600.000.000	200.000.000
M2C3I2.1	<i>Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici</i>	13.950.000.000	3.695.000.000	10.255.000.000
M5C3I1.4.2	<i>Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore Anas</i>	17.000.000	-	17.000.000
M2C4I2.1.A	<i>Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico</i>	1.287.100.000	-	1.287.100.000
M2C4I2.1.B	<i>Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico</i>	1.199.999.999	799.999.999	400.000.000
M2C4I2.2	<i>Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni</i>	5.999.999.999		6.000.000.000
M2C4I3.1	<i>Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano</i>	330.000.000	300.000.000	30.000.000
M2C4I4.1	<i>Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico</i>	1.999.999.999	899.999.999	1.100.000.000
M2C4I4.3	<i>Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche</i>	880.000.000	520.000.000	360.000.000
M3C1I1.1.1	<i>Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Napoli - Bari)</i>	1.399.999.998		1.400.000.000
M3C1I1.1.2	<i>Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Palermo-Catania)</i>	1.439.999.999	316.869.999	1.123.130.000

ID MISURA	Descrizione misura	Importo Misura	Nuovi progetti	Importo progetti in essere e FSC
M3C1I1.2.1	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Brescia-Verona-Vicenza - Padova)	3.669.999.997	1.421.299.997	2.248.700.000
M3C1I1.2.2	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Liguria-Alpi)	3.970.139.998		3.970.140.000
M3C1I1.3.3	Collegamenti diagonali (Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia)	449.999.997	429.999.997	20.000.000
M3C1I1.4	Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	2.969.999.999	2.699.999.999	270.000.000
M3C1I1.5	Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2.970.422.498	798.182.498	2.172.240.000
M3C1I1.6	Potenziamento delle linee regionali: Miglioramento delle ferrovie regionali (gestione RFI)	935.999.999	769.999.999	166.000.000
M3C1I1.7	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2.399.999.997		2.400.000.000
M3C1I1.8	Miglioramento delle stazioni ferroviarie (gestite da RFI nel Sud)	699.999.999		700.000.000
M4C1I1.1	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	4.600.000.000	2.000.000.000	2.600.000.000
M4C1I1.2	Piano di estensione del tempo pieno	960.000.000	360.000.000	600.000.000
M4C1I2.1	Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico	799.999.999	634.229.999	165.770.000
M4C1I3.3	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	3.899.999.999	499.999.999	3.400.000.000
M4C2I1.1	Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)	1.800.000.000	420.000.000	1.380.000.000
M5C1I1.1	Potenziamento dei Centri per l'Impiego (PES)	600.000.000	200.000.000	400.000.000
M5C1I2.1	Servizio civile universale	650.000.000	250.000.000	400.000.000
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300.000.000	-	3.300.000.000

I totali potrebbero non coincidere con la somma delle singole voci a causa degli arrotondamenti. Fonte: PNRR aggiornato disponibile sul sito Italiadomani, pag. 24.

Guardando alle categorie di spese, come classificate nel Sistema ReGiS, la quota maggiore dei progetti in essere riguarda la voce “Concessione di contributi a soggetti diversi da unità produttive” (70 per cento) seguita da “Realizzazione dei lavori pubblici” (53 per cento). Il dettaglio della componente dei progetti in essere in rapporto a ciascuna categoria del Piano è riportato nella Tabella 1.10.

Tabella 1.10 – Categorie di spesa e progetti in essere

Categoria spesa ReGiS	Importo (A)	Progetti in essere e FSC (B)	Spesa al 31 dicembre 2022 (C)	B/A	C/A
Acquisto di beni	8.373.999.993	1.705.970.000	591.861.563	20%	7%
Acquisto o realizzazione di servizi	43.894.333.176	3.843.100.000	1.010.191.746	9%	2%
Concessione di contributi a soggetti diversi da unità produttive	14.680.000.000	10.255.000.000	8.723.656.100	70%	59%
Concessione di incentivi ad unità produttive	33.082.712.049	3.144.900.000	6.984.308.718	10%	21%
Realizzazione di lavori pubblici	91.056.632.537	48.035.455.000	7.170.073.226	53%	8%
Altro	411.500.000	-	1.150.000	0%	0%
Totale complessivo	191.499.177.755	66.984.425.000	24.481.241.353	35%	13%

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

In alcuni casi, come per gli interventi ferroviari dell'alta velocità, la scelta di introdurre nel Piano i progetti in essere si è resa necessaria per le tempistiche necessarie per rendere cantierabile e completare le opere entro il 2026. In altri casi si è scelto di finanziare misure vigenti coerenti con le finalità del Piano, come la digitalizzazione delle imprese (Transizione 4.0) o l'efficientamento energetico degli edifici (Ecobonus). In altri casi ancora, si è scelto di rafforzare misure di investimento già presenti a legislazione vigente, come ad esempio gli interventi in materia di giovani, di riqualificazione urbana o la costruzione di piste ciclabili.

La Tabella 1.11 riporta le misure relative a progetti in essere o FSC che prevedono un numero maggiore di interventi. L'inserimento dei progetti in essere avrebbe dovuto garantire un tempestivo avvio degli interventi. In fase di attuazione, tuttavia, è stato scontato un maggiore ritardo a causa delle più stringenti condizionalità imposte dalle regole del RRF. Per le misure elencate nella precedente Tabella la numerosità e la frammentazione dei progetti rappresentano un elemento di debolezza attuativa che potrebbe, in fase di rendicontazione, risultare ancora più critica. Anche il monitoraggio di tali interventi ha scontato problematiche connesse alla ritardata interoperabilità tra ReGiS e le banche dati di monitoraggio esistenti.

In termini di attuazione, le due tipologie di interventi (in essere e nuovi) presentano problematiche differenziate, soprattutto in ragione del soggetto attuatore e dell'esistenza o meno di atti attuativi. Il Piano presenta importanti condizionalità, sia specifiche per ciascuna misura sia relativo agli elementi informativi necessari per la rendicontazione sia riconducibili al principio del Non Arrecare Danno Significativo (*Do-No-Significant-Harm, DNSH*). Quest'ultimo, in particolare, richiede di impostare i progetti di investimento secondo criteri di rispetto dell'ambiente e di sostenibilità. Alcuni bandi precedenti al Piano non imponevano il rispetto di queste condizionalità e quindi la criticità dell'attuazione non riguarda solo la capacità progettuale (che rileva soprattutto per le

misure nuove) quanto l'identificazione dei progetti effettivamente conformi ai requisiti stabiliti ai fini della rendicontazione europea. È il caso dell'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica o degli interventi in materia di dissesto idrogeologico.

Nel caso di misure la cui attuazione è frammentata tra numerosi Soggetti attuatori (come illustrato nel Capitolo 7), l'attuazione del Piano ha sofferto di due principali difficoltà: quella progettuale di mandare ad effetto l'investimento e quella più generale della verifica della coerenza dei progetti presentati con le condizionalità del Piano.

Tabella 1.11 – Misure relative a progetti in essere o FSC che prevedono un numero maggiore di interventi

Misura	N. progetti	Finanziamento PNRR (euro)	Finanziamento Totale (euro)
Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	32.143	5.711.364.000	5.759.924.691
Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	2.292	3.374.647.382	4.517.938.553
Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	2.839	4.175.884.114	4.202.234.343
Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	2.646	3.577.057.427	3.591.289.806
Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	15.937	150.336.250	150.336.250
Totale	66.457	21.516.482.195	22.996.659.314

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su openData PNRR - Italiadomani.gov.it

In termini di attuazione, le due tipologie di interventi (in essere e nuovi) presentano problematiche differenziate, soprattutto in ragione del soggetto attuatore e dell'esistenza o meno di atti attuativi. Il Piano presenta importanti condizionalità, sia specifiche per ciascuna misura, sia relative agli elementi informativi necessari per la rendicontazione, sia riconducibili al principio del Non Arrecare Danno Significativo (*Do-No-Significant-Harm, DNSH*). Quest'ultimo, in particolare, richiede di impostare i progetti di investimento secondo criteri di rispetto dell'ambiente e di sostenibilità. Alcuni bandi precedenti al Piano non imponevano il rispetto di queste condizionalità e quindi la criticità dell'attuazione non riguarda solo la capacità progettuale (che rileva soprattutto per le misure nuove) quanto l'identificazione dei progetti effettivamente conformi ai requisiti stabiliti ai fini della rendicontazione europea. È il caso dell'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica o degli interventi in materia di dissesto idrogeologico.

Nel caso di misure la cui attuazione è frammentata tra numerosi Soggetti attuatori (Capitolo 7), l'attuazione del Piano ha sofferto di due principali difficoltà: quella progettuale di mandare ad effetto l'investimento e quella, più generale, della verifica della coerenza dei progetti presentati con le condizionalità del Piano.

2. Il Piano italiano a confronto con quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea

2.1. Il rilievo dei Piani nazionali per gli obiettivi di NGEU

La capacità del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF) di incentivare i processi di recupero dai danni economici e sociali indotti dalla pandemia e rilanciare un percorso di sviluppo che assicuri la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale e territoriale dipende dalle scelte compiute da ciascuno Stato membro nell'ambito del proprio Piano nazionale. In particolare, dall'osservazione delle misure previste dagli Stati membri per perseguire gli obiettivi dei Piani nazionali è possibile trarre indicazioni sulle politiche del futuro e sul tipo di crescita che i singoli Piani innescheranno.

La **centralità dei Piani nazionali di ripresa e resilienza per la strategia europea** è segnalata dall'entità delle risorse ad essi destinate. Al finanziamento dei Piani tramite il Dispositivo di Ripresa e Resilienza è dedicato quasi il 90 per cento dei fondi di **NextGenerationEU** (NGEU)⁶ che, come noto, rappresenta il Piano complessivo per la ripresa dell'Unione europea, destinato a incidere sia sul ciclo economico attuale sia sul Pil potenziale. Le novità più importanti sono rappresentate dal fatto che:

- l'intera somma di 750 miliardi di euro di NGEU è frutto della raccolta sui mercati con l'emissione di debito comune, garantito dal bilancio dell'Unione europea;
- il limite massimo del contributo degli Stati membri al bilancio dell'Unione è stato incrementato in misura pari allo 0,6 per cento del reddito nazionale lordo.

Attraverso i singoli Piani nazionali che riportano dettagliatamente le riforme e i progetti di investimento che ciascun Stato membro intende porre in essere con il sostegno del RRF, si presenta tra l'altro l'opportunità di attuare misure per il potenziamento dei processi di transizione ecologica e digitale, necessari a rendere gli Stati membri resilienti alle sfide del futuro. Come anticipato, in relazione alle due transizioni 'gemelle', verde e digitale, tutti i Piani nazionali devono rispettare soglie minime di investimento: secondo il regolamento RRF, ogni Stato deve destinare almeno il 37 per cento dei fondi per sostenere gli obiettivi ambientali e climatici e almeno il 20 per cento per il potenziamento della transizione digitale⁷.

In questa prima fase di attuazione di NGEU sono state effettuate alcune analisi volte alla comparazione dei Piani adottati dai diversi Stati membri.

I confronti devono considerare che le priorità dell'azione di politica pubblica in ciascuno Stato membro dipendono dal punto di partenza, ossia dalle caratteristiche del contesto nazionale e dalle sue specifiche criticità. Inoltre, i suddetti confronti devono tenere conto, mediante appropriati accorgimenti metodologici, del fatto che i processi di rilevamento ed elaborazione dei dati si riferiscono a contesti e organizzazioni differenti e che, inoltre, una medesima misura può perseguire più obiettivi (ad esempio, sia l'efficienza energetica sia l'utilizzo delle opportunità offerte dalla digitalizzazione).

⁶ Il restante 10 per cento circa (75,5 miliardi di euro) è distribuito fra ReactEU (47,5 miliardi), Orizzonte Europa (5 miliardi), Fondo InvestEU (5,6 miliardi), Sviluppo rurale (7,5 miliardi), Fondo per la transizione giusta (10,5 miliardi) e RescEU (1,5 miliardi).

⁷ La Commissione verifica, inoltre, nei progetti di investimento e spesa il rispetto di ulteriori criteri predefiniti (ad esempio, efficienza energetica degli edifici ed energie pulite e rinnovabili; trasporti sostenibili; digitalizzazione, sviluppo del cloud e di skills digitali).

Alla luce di queste cautele, sulla base dei dati forniti dalla Commissione europea e dei contenuti dei Piani nazionali, è possibile effettuare alcuni raffronti e trarne alcune considerazioni. Tra i profili più rilevanti su cui soffermarsi vi sono: le differenze nell'ammontare delle risorse del RRF destinate ai vari Piani nazionali e le scelte dei singoli Paesi relative all'utilizzo di sovvenzioni e prestiti; il rilievo delle misure destinate agli obiettivi della transizione verde e alla trasformazione digitale rispetto a quelle destinate ad altri obiettivi; il tipo di indicatori utilizzati per verificare il conseguimento degli obiettivi di ciascun Piano e la loro rispondenza a criteri incentrati sulla valutazione della performance.

2.2. L'ammontare delle risorse RRF nei Piani nazionali e l'utilizzo di prestiti e sovvenzioni

Le risorse complessive destinate al RRF sono pari a 723,8 miliardi di euro, di cui 385,8 miliardi sotto forma di prestiti e 338 miliardi sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto.

Come anticipato nel capitolo 1, l'Italia è il **principale beneficiario del RRF**, per un ammontare pari a **191,5 miliardi di euro** (68,9 miliardi a titolo di sovvenzioni; 122,6 miliardi di euro a titolo di prestito). Questo ammontare è frutto dell'applicazione dei criteri oggettivi alla base della ripartizione delle risorse tra Stati membri⁸ e della scelta dell'Italia di avvalersi della totalità dei prestiti a sua disposizione. I criteri oggettivi fissati a livello europeo per l'attribuzione agli Stati membri delle risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza sono basati su variabili demografiche ed economiche. L'ammontare delle sovvenzioni viene calcolato per il 70 per cento sulla base della popolazione, del PIL pro-capite e del tasso di disoccupazione, e per il restante 30 per cento in funzione anche della diminuzione del prodotto interno lordo (PIL) nel 2020 e della variazione aggregata del PIL nel periodo 2020-2021. Il 30 giugno 2022, l'importo del contributo a fondo perduto spettante al nostro Paese, in considerazione dei dati effettivi relativi alla variazione del PIL reale per il 2020 e alla variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021, è stato incrementato di circa 146 milioni di euro. L'ammontare del prestito massimo che può essere richiesto da uno Stato membro è invece definito in misura pari al 6,8 per cento del reddito nazionale lordo (RNL) registrato nel 2019, calcolato a prezzi correnti. Da tali criteri consegue che l'allocazione delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, in linea con il Regolamento istitutivo del RRF, mira a supportare le economie caratterizzate da estesa disoccupazione, minore PIL pro-capite e particolarmente colpite dalle difficoltà economiche connesse alla pandemia. Ai Paesi che più rispondono a tali condizioni, risultano assegnate maggiori sovvenzioni, in modo tale che il PNRR promuova non solo lo sviluppo ma anche una maggiore convergenza tra le economie dei Paesi europei.

In relazione alla possibilità di **finanziare i propri Piani attraverso sovvenzioni e prestiti**, gli Stati membri hanno compiuto scelte diverse. Da quanto riportato in Tabella 2.1⁹, per i piani presentati ad oggi, emerge che:

⁸ Si rimanda alle informazioni di cui al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/it/pdf>.

⁹ Le stime delle sovvenzioni sono basate sulle previsioni dell'autunno 2020 della Commissione circa la crescita del PIL negli Stati membri, mentre gli importi definitivi sono stati calcolati il 30 giugno 2022 utilizzando i dati effettivi. La somma dei prestiti RRF massimi (pari al 6,8 per cento del reddito nazionale lordo 2019 ai prezzi correnti in euro di ciascun Paese), che ammonta a quasi 900 miliardi di euro, è superiore all'importo massimo del prestito disponibile, di 390 miliardi di euro dal RRF, perché era previsto che non tutti i paesi dell'Unione europea avrebbero richiesto prestiti. Si

- al nostro Paese si associa, come anticipato, **l'ammontare più elevato in termini di risorse richieste** (191,50 miliardi di euro); seguono la Spagna (69,50 miliardi di euro), la Francia (40,90 miliardi di euro) e la Polonia (36 miliardi di euro).
- **Italia**, Polonia, Grecia, Romania, Portogallo, Slovenia e Cipro sono i Paesi che hanno **richiesto anche i prestiti oltre alle sovvenzioni**;
- rispetto ai prestiti, **l'Italia**, la Grecia e la Romania sono sinora gli unici Stati membri **ad avere chiesto prestiti per l'intero importo a disposizione**, mentre Cipro, Polonia, Portogallo e Slovenia hanno richiesto prestiti tra il 16 e il 37 per cento della cifra massima prevista.

Va evidenziato che, ai sensi dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2021/241, **entro il 31 agosto 2023, ciascun Paese ha la facoltà di richiedere l'accesso alla propria quota di prestito** e, pertanto, il quadro può subire mutamenti, come accaduto a seguito delle recenti comunicazioni pervenute alla Commissione europea da parte degli Stati membri¹⁰.

La Commissione europea ha compiuto alcune stime circa **l'impatto del Dispositivo di ripresa e resilienza sulle economie degli Stati membri** sino al 2024. In particolare, queste stime, relative a uno scenario di alta produttività, indicano il rapporto tra le risorse derivanti da NGEU (sia attraverso il Piano nazionale dello Stato membro sia in ragione degli effetti di spillover dei Piani di altri Stati membri) e il PIL dello Stato interessato (Figura 2.1). L'Italia si colloca tra gli Stati in cui è maggiore l'impatto potenziale di RRF sull'economia nazionale.

veda anche Commissione europea, *Review report on the Implementation of the Recovery and Resilience Facility*, COM (2022)383 final.

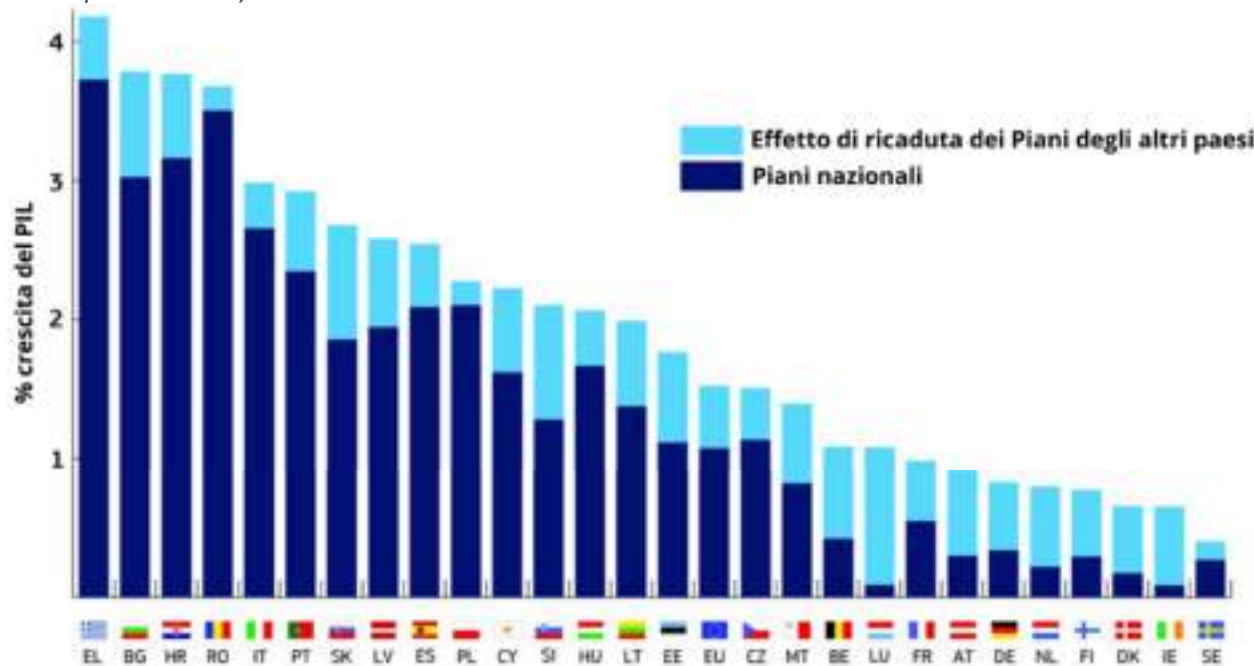
10 Commissione europea, *Overview of Member States' Intentions to Request RRF Loan Support*, Note to the Council and European Parliament, 17 aprile 2023.

Tabella 2.1 - Contributi e prestiti disponibili e richiesti nell'ambito dello strumento RRF (miliardi di euro)

	Data ufficiale della richiesta	Contributi RRF richiesti (a fondo perduto)	Stima contributi RRF (a fondo perduto)	Contributi finali (a fondo perduto)	Prestiti RRF richiesti	Valore massimo prestiti RRF	Totale
Austria	01/05/21	4,5	3,5	3,8	0	27,2	4,50
Belgio	01/05/21	5,9	5,9	4,5	0	32,8	5,90
Bulgaria	15/10/21	6,6	6,3	5,7	0	4,2	6,60
Croazia	15/05/21	6,4	6,3	5,5	0	3,7	6,40
Cipro	17/05/21	1,0	1,0	0,9	0,2	1,5	1,23
Rep. Ceca	02/06/21	7,1	7,1	7,7	0	14,3	7,10
Danimarca	30/04/21	1,6	1,6	1,4	0	21,9	1,60
Estonia	18/06/21	1,0	1,0	0,9	0	1,9	0,98
Finlandia	27/05/21	2,1	2,1	1,8	0	16,4	2,10
Francia	29/04/21	40,9	39,4	37,4	0	168,4	40,90
Germania	28/04/21	27,9	25,6	28,0	0	240,9	27,90
Grecia	28/04/21	17,8	17,8	17,4	12,7	12,4	30,50
Ungheria	12/05/21	7,2	7,2	5,8	0	9,7	7,20
Irlanda	28/05/21	1,0	1,0	0,9	0	18,7	1,00
Italia	01/05/21	68,9	68,9	69,0	122,6	122,8	191,50
Lettonia	30/04/21	1,8	2,0	1,8	0	2,0	1,80
Lituania	15/05/21	2,2	2,2	2,1	0	3,2	2,20
Lussemburgo	30/04/21	0,1	0,1	0,1	0	2,7	0,09
Malta	13/07/21	0,3	0,3	0,3	0	0,8	0,32
Paesi Bassi	08/07/22	4,7	6,0	4,7	0	55,3	4,70
Polonia	03/05/21	23,9	23,9	22,5	12,1	34,8	36,00
Portogallo	22/04/21	13,9	13,9	15,5	2,7	14,2	16,60
Romania	31/05/21	14,3	14,2	12,1	15,0	15,0	29,30
Slovacchia	29/04/21	6,6	6,3	6,0	0	6,3	6,60
Slovenia	01/05/21	1,8	1,8	1,5	0,7	3,2	2,50
Spagna	30/04/21	69,5	69,5	77,2	0	84,8	69,50
Svezia	28/05/21	3,3	3,3	3,2	0	33,2	3,30
UE 27		342,3	338,0	338,0	166,0	952,2	508,32

Fonte: Bruegel sulla base dei dati dei Piani nazionali e dei dati della Commissione europea (www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans)

Figura 2.1 Gli effetti di NextGenerationEU sul PIL (GDP) reale dell'UE (fino al 2024, in uno scenario ad alta produttività)



Fonte: Commissione UE "Quantificare le ricadute degli investimenti dell'UE di prossima generazione, documento di discussione luglio 2021". https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it

2.3. Il rilievo delle risorse destinate alla transizione verde e alla trasformazione digitale

Un'ulteriore prospettiva attraverso cui confrontare i Piani nazionali consiste nel comparare le quote delle risorse complessive destinate direttamente alle componenti verdi e digitali rispetto a quelle rivolte principalmente ad altri obiettivi di natura economico o sociale (pur con il vincolo del DNSH che deve caratterizzare tutti gli interventi del Piano).

Come anticipato, il Regolamento (UE) 2021/241 (Regolamento RRF) fissa soglie minime di investimento a sostegno della transizione verde e della trasformazione digitale (37 per cento dei fondi per sostenere gli obiettivi ambientali e climatici; 20 per cento per il potenziamento della transizione digitale).

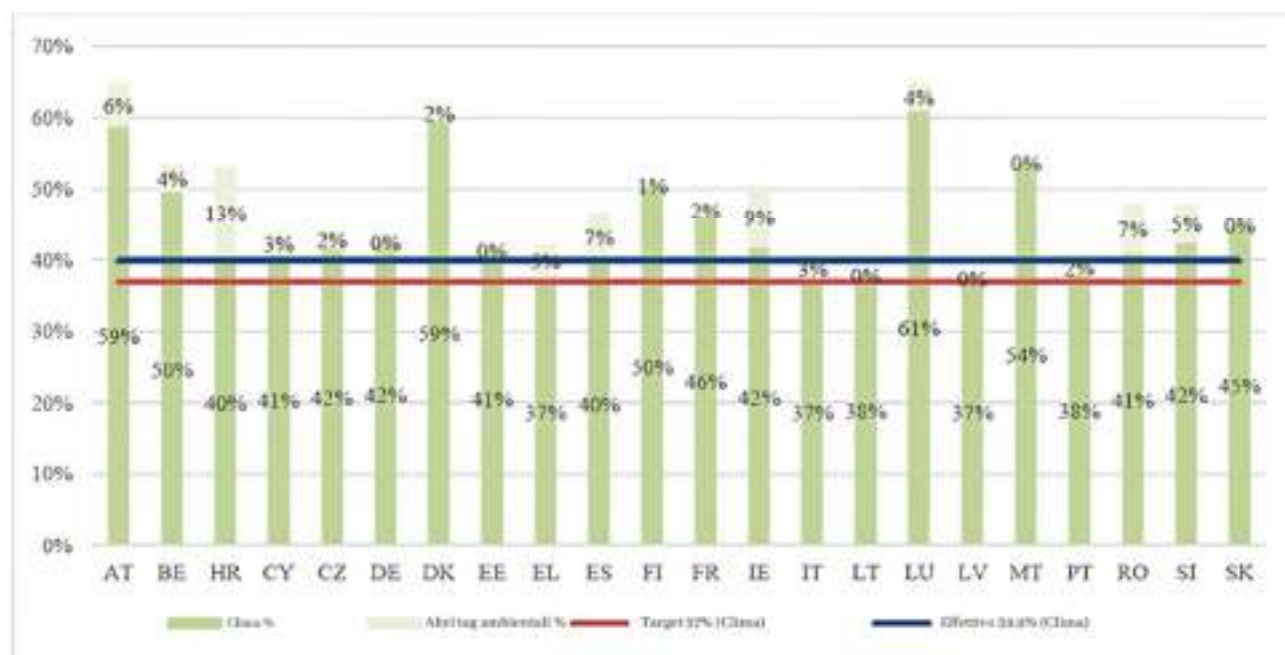
Come evidenziato nella Figura che segue, rispetto alla **transizione verde** i dati mostrano che:

- Paesi, quali Lussemburgo, Finlandia, Malta, Belgio hanno destinato all'obiettivo più del 50 per cento delle risorse;
- l'Italia, come evidenziato nella Figura 2.2, rispetta il vincolo di destinazione del 37 per cento delle risorse agli obiettivi ambientali (in termini assoluti, le risorse destinate alla componente verde sono oltre 82 miliardi), assegnando per il resto una quota significativa di risorse a ulteriori obiettivi di natura economica sociale in linea con le scelte operate da Portogallo, Lettonia e Grecia. Grazie all'entità dei fondi ricevuti, è stato possibile diversificare la spesa.

Rispetto alla **transizione digitale** (Figura 2.3):

- la Germania e l'Austria sono i Paesi che destinano alla trasformazione digitale la maggiore quota delle risorse ottenute, con una spesa, rispettivamente, pari a circa il 52 per cento e il 40 per cento del totale;
- l'Italia, come la maggior parte dei Paesi, risulta allineata al vincolo posto dal regolamento RRF. In valore assoluto le risorse dedicate in Italia alla trasformazione digitale sono pari a quasi 50 miliardi di euro.

Figura 2.2 - Clima e ulteriori tag ambientali da parte degli Stati membri

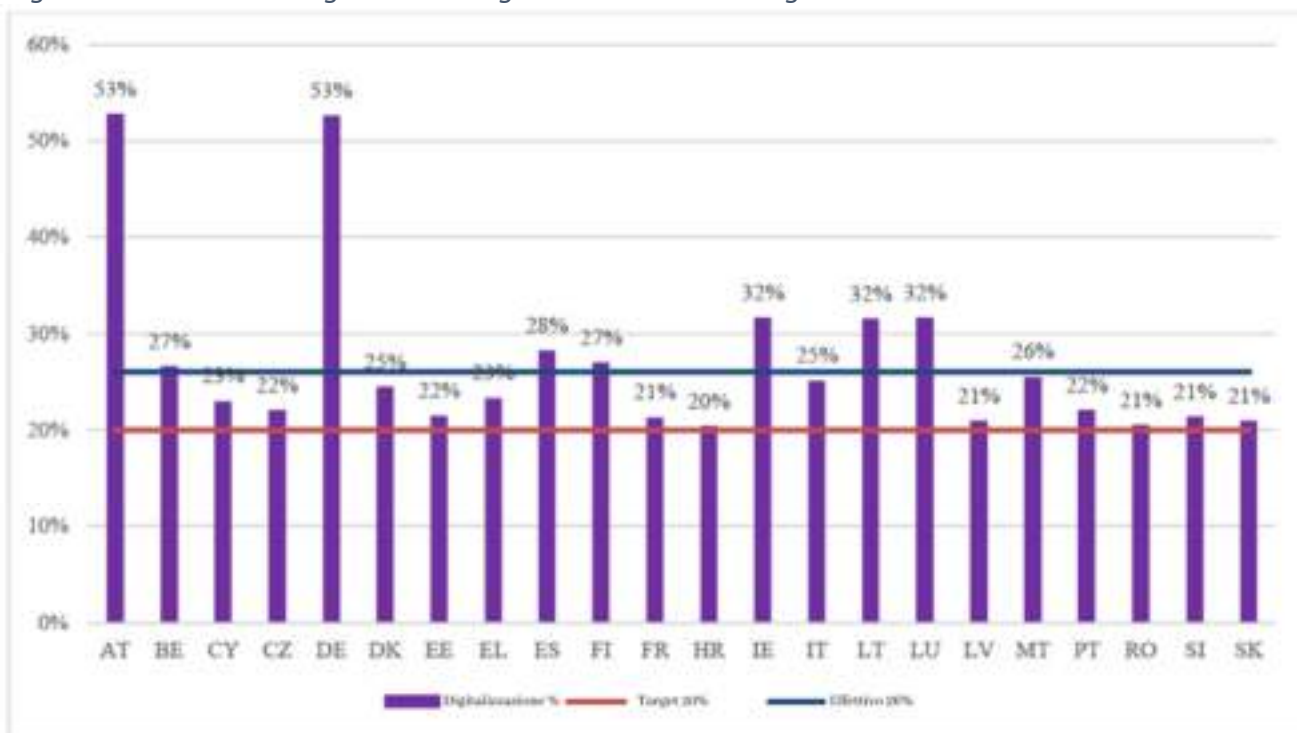


Fonte: Commissione europea, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility, COM/2022/75 final.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0075&qid=1647356278535>

Da questi dati emerge che i Paesi che ricevono importi inferiori da RRF come quota relativa al PIL generalmente hanno presentato piani più incentrati su spesa verde e digitale (ad esempio, Germania, Lussemburgo e Danimarca), mentre i Paesi che ricevono gli importi maggiori hanno presentato piani più diversificati, con maggiori risorse dedicate a ulteriori obiettivi economici e sociali¹¹.

¹¹ In questo senso, cfr. anche Bruegel (2023), cit.

Figura 2.3 - Incidenza degli obiettivi legati alla transizione digitale su RRF



Fonte: Commissione europea, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility, COM/2022/75 final
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0075&qid=1647356278535>

2.4. L'approccio performance-based nel regolamento RRF e l'uso degli indicatori nei piani europei

Il differente livello dell'impegno richiesto a ciascuno Stato membro può anche essere colto attraverso il numero dei milestone e target da raggiungere (Tabella 2.2). L'Italia registra il numero più alto di M&T, pari a 527, mentre, ad esempio, Francia e Germania, insieme, ne hanno 304.

La Commissione europea effettua un monitoraggio puntuale dell'avanzamento dei Piani nazionali di ripresa e resilienza in termini di realizzazione degli obiettivi previsti. Un tema rilevante è quello **dell'adozione nel RRF di un nuovo approccio di valorizzazione della performance** rispetto all'approccio dei tradizionali fondi strutturali basato sulla spesa sostenuta.

Ai fini dell'erogazione dei fondi, la Commissione europea effettua un controllo sul raggiungimento di milestone e target, in base alle condizioni e agli indicatori contenuti in ciascun Piano. Dall'analisi comparata dei Piani nazionali emerge che le regole e gli orientamenti alla base dell'utilizzo dei fondi del RRF hanno portato a un **uso non uniforme degli indicatori di performance**, che non appare direttamente riferibile all'ammontare e alla natura delle singole misure¹².

Suddividendo gli indicatori utilizzati nei Piani nazionali tra indicatori relativi agli input (ad esempio, risorse finanziarie o umane utilizzate), agli output (ad esempio, costruzione di un'opera) e al risultato (ad esempio, riduzione dell'evasione fiscale o incremento dei beneficiari dell'assistenza domiciliare) e guardando al loro utilizzo nei Piani di sei Stati membri (Francia, Germania, Italia, Paesi

¹² Z.Darvas, L.Welslau, J. Zettelmeyer, *The EU Recovery and Resilience Facility falls short against performance-based funding standards*, Analysis, aprile 2023.

Bassi, Romania e Spagna), emerge che **il PNRR italiano** è tra quelli che presentano non solo il **numero assoluto**, ma anche **la percentuale più elevata di indicatori relativi al risultato**, che raggiungono il **19 per cento degli indicatori complessivamente utilizzati per verificare il raggiungimento dei target dei sei Paesi citati** (Tabella 2 e Tabella 3).

Tabella 2.2 – Numero complessivo di M&T per Stato membro

Stato membro	Totale M&T
Austria	171
Belgio	210
Bulgaria	346
Cechia	244
Cipro	271
Croazia	372
Estonia	124
Finlandia	131
Francia	175
Germania	129
Grecia	331
Irlanda	109
Italia	527
Lettonia	214
Lituania	191
Lussemburgo	60
Malta	138
Paesi Bassi	127
Polonia	283
Portogallo	341
Romania	507
Slovacchia	196
Slovenia	209
Spagna	416
Svezia	56
Ungheria	270

Fonte: elaborazione della Struttura di missione PNRR su dati della Commissione europea

Più nello specifico:

- nel Piano italiano, come in quello rumeno, il numero degli indicatori di *performance (result)* e la loro quota rispetto agli indicatori totali sono nettamente maggiori rispetto a quelli di altri Stati membri;
- Germania, Francia e Paesi Bassi hanno inserito nei Piani pochissimi indicatori di risultato, in termini sia assoluti sia percentuali rispetto agli indicatori totali;
- gli indicatori di input rappresentano più della metà di tutti gli indicatori per la Germania e quasi la metà per la Francia, mentre per i Paesi Bassi e la Spagna gli indicatori di input pesano per più di un terzo.

Appare evidente che la verifica del raggiungimento di un target è molto più agevole e robusta se effettuata rispetto a indicatori di input rispetto al caso in cui vengano presi in considerazione

indicatori di risultato¹³. Alla luce delle evidenze sull'utilizzo differente degli indicatori di *performance* da parte degli Stati membri, emerge non solo la necessità di strumenti e metodi di verifica dell'attuazione che siano effettivamente adeguati ai nuovi principi *performance-based* espressi nel Regolamento RRF, ma anche l'urgenza di garanzie da parte della Commissione europea circa i margini di flessibilità tali da consentire quantomeno adattamenti dei progetti finanziati dai PNRR ad eventi imprevisti al di fuori del controllo dei Governi (Tabella 2.3).

Tabella 2.3. Numero e tipologia degli indicatori dei Piani di ripresa di sei Stati membri

	Francia		Germania		Italia		Paesi Bassi		Romania		Spagna	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Input	51	49	41	55	62	20	20	37	25	10	67	35
Output	51	49	29	39	191	61	31	57	190	75	107	55
Risultato	3	3	5	7	59	19	3	6	39	15	20	10
Totale	105	100	75	100	312	100	54	100	254	100	194	100

Fonte: Elaborazione della Struttura di missione PNRR su dati del Parlamento europeo

2.5 La tempistica delle richieste di pagamento

L'Italia, a differenza di altri Paesi, ha presentato regolarmente le richieste di pagamento entro i termini indicativi riportati nell'Allegato riveduto della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (CID)¹⁴.

È possibile, come già avvenuto in altri Stati membri, chiedere il pagamento della rata anche successivamente alla data indicata nel calendario della CID; infatti, in ragione delle potenziali complessità, le scadenze che vi sono riportate sono per espressa previsione meramente indicative e le richieste vanno effettuate quando i traguardi e gli obiettivi sono stati raggiunti.

Come riportato in Tabella 2.4, **solo altri due Stati membri hanno già presentato come l'Italia tre richieste di pagamento**; quattro Paesi hanno presentato due richieste di pagamento, undici Stati ne hanno presentato solo una e nove non hanno avanzato sinora alcuna richiesta.

¹³ In tal senso, si rimanda al link <https://www.bruegel.org/analysis/eu-recovery-and-resilience-facility-falls-short-against-performance-based-funding>

¹⁴ Per approfondimenti si veda https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.htmlR?lang=en.

Tabella 2.4 - Le richieste di pagamento dei differenti Stati membri

Stato membro	Numero di richieste di pagamento presentate			
	3 richieste di pagamento	2 richieste di pagamento	1 richiesta di pagamento	Nessuna richiesta di pagamento
1 Spagna	X			
2 Grecia	X			
3 Italia	X			
4 Portogallo		X		
5 Ungheria		X		
6 Slovacchia		X		
7 Romania		X		
8 Francia			X	
9 Lettonia			X	
10 Cipro			X	
11 Bulgaria			X	
12 Slovenia			X	
13 Repubblica Ceca			X	
14 Lituania			X	
15 Malta			X	
16 Danimarca			X	
17 Austria			X	
18 Lussemburgo			X	
19 Belgio				X
20 Germania				X
21 Estonia				X
22 Irlanda				X
23 Croazia				X
24 Paesi Bassi				X
25 Polonia				X
26 Finlandia				X
27 Svezia				X

Fonte: European Parliament: Recovery and Resilience Plans - Payment requests and disbursements made so far (23 maggio 2023)

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733720/IPOL_BRI\(2022\)733720_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733720/IPOL_BRI(2022)733720_EN.pdf)

3. I risultati conseguiti per il secondo semestre 2022

3.1 Il percorso per il conseguimento degli obiettivi

Il 30 dicembre 2022 è stata trasmessa alla Commissione europea la richiesta di pagamento della terza rata del Piano nazionale di ripresa e resilienza, per una somma pari a 21,9 miliardi (19 miliardi di erogazione, al netto del prefinanziamento).

L'attuale Governo, già nelle primissime settimane dall'insediamento, si è impegnato ad assicurare un' incisiva linea di azione per raggiungere, entro il 30 dicembre, i **55 traguardi e obiettivi previsti dal PNRR per il secondo semestre del 2022**. Una trentina di questi, tra milestone e target, era ancora da conseguire.

Si è trattato di una sfida di particolare complessità: come rilevato anche nella seconda Relazione al Parlamento, rispetto ai due semestri precedenti i risultati da raggiungere nel secondo semestre del 2022 sono connotati da **un sensibile aumento dei target** e da alcune **riforme particolarmente articolate**, tra cui quelle in materia di giustizia e di concorrenza.

Sulla via dell'attuazione, diversamente da quanto indicato dal precedente Governo nella seconda Relazione al Parlamento, in cui si affermava l'assenza di criticità e di rischi di rallentamento per tutti gli interventi, sono stati riscontrati numerosi ostacoli che hanno richiesto un'azione mirata e persistente per il loro superamento. Per il conseguimento dei traguardi ed obiettivi della terza rata è stato necessario un importante lavoro di squadra, che si è avvalso di un **dialogo serrato e costruttivo con la Commissione europea** e del **contributo di tutte le amministrazioni**. In questo modo è stato possibile risolvere numerose problematiche, anche legate al raggiungimento di obiettivi che erano assunti come già conseguiti al momento dell'insediamento.

Come anticipato nel capitolo 1 la nomina di un Ministro dedicato al PNRR, che inoltre raccogliesse su di sé le deleghe per gli Affari europei e le Politiche di coesione, ha impresso una caratterizzazione nuova alla forza attuativa dell'attuale Governo. È stata cruciale la scelta, fortemente sostenuta dal Presidente del Consiglio, di rafforzare la centralità della Cabina di Regia, luogo di coordinamento e impulso delle azioni da adottare per la realizzazione delle misure del PNRR. La Cabina di Regia, che in precedenza si era riunita ufficialmente solo due volte, in occasione della presentazione della Relazione al Parlamento, dall'insediamento del nuovo Governo si è riunita in plenaria sette volte. Tutti i Ministri, le Regioni, gli Enti Locali e i Soggetti attuatori hanno assicurato la continuità della propria collaborazione. **Questa sinergia e questo spirito di cooperazione dovranno caratterizzare anche il lavoro da svolgere in futuro** per il conseguimento degli obiettivi, di breve e di medio periodo, del PNRR.

La valutazione della Commissione europea ai fini del pagamento della terza rata è in via di completamento. Il processo di *assessment*, sin dall'invio della domanda di pagamento, ha richiesto tempi più lunghi, d'intesa con i servizi della Commissione, per la complessità degli obiettivi da conseguire per questa rata e per gli approfondimenti che si sono resi necessari, nelle interazioni con la Commissione, per alcune scadenze.

A queste difficoltà si sono aggiunti i tempi richiesti dal processo tecnico di verifica campionaria che la Commissione europea ha deciso di effettuare e che prevede, per le scadenze che corrispondono a un target, una verifica su una porzione degli interventi realizzati (ad esempio, le persone

destinatario di iniziative di formazione o i beneficiari di determinate misure). Allo stato attuale si è in attesa dei risultati di alcune verifiche campionarie relative ad ambiti circoscritti.

Nei paragrafi successivi sono riportati le *milestone* e i *target* rilevanti per la terza rata, organizzati per materia, illustrando brevemente i principali atti che sono stati adottati per il loro conseguimento.

3.2 Il settore della giustizia

Una delle scadenze più importanti della rata di dicembre 2022 ha riguardato il completamento della riforma del processo civile e penale e della disciplina in materia di insolvenza, con l'entrata in vigore di tutti gli atti delegati (M1C1-36)¹⁵.

Il 10 ottobre 2022 sono stati approvati in via definitiva i due **decreti legislativi di attuazione delle leggi delega di riforma del processo civile e penale**. In considerazione delle osservazioni avanzate dalla Commissione europea in merito alla previsione di entrata in vigore di buona parte delle disposizioni della riforma del processo civile al 30 giugno 2023, una specifica disposizione nella Legge di bilancio per il 2023 ha anticipato il termine al 28 febbraio 2023, anche al fine di garantire la più celere attuazione dell'intera riforma. Resta confermato l'impegno ad adottare entro il 30 giugno le rimanenti misure attuative necessarie. Complessivamente, trattasi dell'adozione di oltre venti atti attuativi, distinti in decreti aventi natura regolamentare, decreti non aventi natura regolamentare, nonché provvedimenti amministrativi.

Si è completata la definizione delle **procedure straordinarie di insolvenza**, compresa la piattaforma per la consultazione presso le Camere di commercio della posizione debitoria dell'imprenditore, che sono state oggetto di una sessione tematica informativa con i servizi della Commissione.

Per rafforzare l'organizzazione dei Tribunali, è stata conclusa la prima *tranche* di assunzioni per l'**Ufficio per il processo** (UPP). Nell'ambito del complessivo piano straordinario di assunzioni, nel 2022 sono state concluse le prime procedure di assunzione ed entrata in servizio di almeno 8.764 dipendenti per l'Ufficio per il processo nei Tribunali civili e penali (M1C1-34)¹⁶. L'investimento è volto a migliorare la qualità e ridurre l'arretrato e i tempi dei procedimenti, anche supportando la transizione digitale del sistema giudiziario. A partire da febbraio 2022, è stato contrattualizzato e immesso in ruolo un primo contingente di 7.789 "addetti UPP" e, successivamente, nel mese di ottobre 2022, hanno preso servizio circa 3.000 dipendenti con profili tecnici (informatici, statistici, *data entry*, architetti, ingegneri) finalizzati comunque ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo finale. Il target PNRR è da considerarsi raggiunto al 31 dicembre 2022 con l'assunzione e presa di servizio di 11.017 dipendenti. Occorre tuttavia segnalare che di questi, al 30 aprile 2023, risultano in servizio 9.165 unità (a fronte delle nuove immissioni in servizio, nonché di 2.286 dimissioni). Il dato non pregiudica il conseguimento del predetto target, ma invita ad avviare una riflessione sulla necessità di attivare ulteriori procedure concorsuali, nonché di capitalizzare l'investimento compiuto in capitale umano per rafforzare l'efficienza complessiva del sistema giudiziario italiano. Per tutte le risorse neo-assunte si è proceduto e si sta procedendo all'erogazione di specifiche iniziative di formazione.

¹⁵ M1C1 - Riforme 1.4, 1.5 e 1.6: Riforma del processo civile e penale e riforma del quadro in materia di insolvenza.

¹⁶ M1C1- Investimento 1.8: Procedure di assunzione per l'ufficio di processo nei tribunali.

In coerenza con il quadro richiamato, il Ministero della Giustizia ha interamente destinato il contingente di personale degli “addetti UPP” al rafforzamento e alla costituzione degli Uffici per il Processo presso i 169 Uffici Giudiziari coinvolti (6.471 unità di AUPP in servizio al 31 dicembre 2022). Il contingente di personale tecnico, invece, è stato destinato in gran parte ai medesimi Uffici Giudiziari (2.639 unità di personale tecnico in servizio al 31 dicembre 2022) e, in minor numero, ad altri Uffici Giudiziari (Procure, Procure Generali e Direzione Generale Antimafia, 336 unità di personale tecnico in servizio al 31 dicembre 2022) e ad articolazioni del Ministero impegnati nell’attuazione del PNRR Giustizia (198 unità di personale tecnico in servizio al 31 dicembre 2022), per un totale in servizio al 31 dicembre 2022 di 3.173 unità di personale. Al 30 aprile 2023, invece, risultano in servizio 2.861 unità complessive di personale tecnico, a fronte di totali 3.238 immissioni e 377 dimissioni.

Nell’estate del 2022 è stata inoltre completata la **riforma delle Commissioni tributarie di primo e secondo grado** (M1C1-35)¹⁷, che ha l’obiettivo di rendere più efficace l’applicazione della legislazione tributaria e ridurre l’elevato numero di ricorsi alla Corte di Cassazione¹⁸. Oltre alla professionalizzazione dei componenti delle Commissioni tributarie, diretta a rendere più stabile la decisione nei diversi gradi di giudizio, sono state introdotte alcune disposizioni per ridurre il contenzioso e gli arretrati. Con il decreto-legge n.13/2023 si completa l’attuazione della riforma del processo tributario e delle commissioni tributarie di primo e secondo grado¹⁹. In particolare, vengono ridotti i termini procedurali per la conclusione degli interpelli per la copertura dei posti vacanti presso le corti di giustizia tributaria; si prevede inoltre l’innalzamento fino a 5.000 euro del valore delle controversie di competenza delle Corti di Giustizia tributaria di primo grado in composizione monocratica; si ridefinisce la procedura per la dichiarazione di estinzione dei giudizi di legittimità.

3.3 Le misure per la concorrenza

Il secondo semestre del 2022 è stato caratterizzato da tre importanti scadenze relative alle riforme in materia di concorrenza:

- l’entrata in vigore della legge n. 118/2022 (legge annuale sulla concorrenza 2021), secondo quanto previsto dalla milestone M1C2-6;
- l’entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi per la sua effettiva implementazione (M1C2-8);
- l’ulteriore traguardo concernente le misure attuative specifiche per il settore dell’energia (M1C2-7).

Con il PNRR l’Italia si è **impegnata ad adottare annualmente una legge per il mercato e la concorrenza**²⁰, con l’obiettivo di **migliorare e semplificare le normative, aumentare le procedure competitive di aggiudicazione degli appalti (tra cui quelli in servizi strategici quali quelli pubblici locali), supportare il contesto imprenditoriale (favorendo l’allineamento con il diritto dell’UE delle**

¹⁷ M1C1 - Riforma 1.7: Riforma delle commissioni tributarie.

¹⁸ Legge 31 agosto 2022, n. 130, “Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari”.

¹⁹ Art. 40, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

²⁰ M1C2 - Riforma 2: Leggi annuali sulla concorrenza.

norme sul controllo delle concentrazioni, così come abbreviando i tempi necessari per avviare un'impresa), limitando la sovra-regolamentazione e rimuovendo ostacoli e vincoli all'iniziativa economica e al processo concorrenziale. Gli impegni assunti nel Piano prevedono, per ciascuna legge annuale, un contenuto minimo, identificando alcuni ambiti di intervento. In coerenza con questi impegni, la legge per il mercato e la concorrenza 2021 è intervenuta sulle norme antitrust, sul settore dei servizi pubblici locali, sulle concessioni idroelettriche, di distribuzione del gas e portuali, sulla rete di ricarica delle auto elettriche e in materia di vigilanza sui prodotti in circolazione nel mercato.

La legge n. 118/2022 è stata approvata dal Parlamento nell'agosto scorso²¹ e con il decreto-legge n. 144/2022²² è stata completata l'adozione delle norme primarie finalizzate al conseguimento del traguardo posto dalla M1C2-6.

Dopo l'approvazione della legge per la concorrenza 2021, rapidamente è stata completata l'adozione dei provvedimenti attuativi. Presenta un particolare rilievo in questo contesto il **riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**, realizzato con il decreto legislativo n. 201/2022²³ dopo un positivo confronto con le autonomie territoriali ed il Parlamento.

Il settore dei servizi pubblici locali riveste un'importanza fondamentale per lo sviluppo del Paese, il suo buon funzionamento incide profondamente sulla qualità della vita dei cittadini, sulla produttività di imprese e pubbliche amministrazioni, sulla sostenibilità ambientale. Il nuovo decreto legislativo, che riguarda sia i servizi pubblici a rete che quelli non a rete, fissa principi e disposizioni comuni che vanno a integrare le disposizioni settoriali già esistenti in materia di servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti e trasporto pubblico locale e sono volte ad orientare sempre più l'azione delle amministrazioni al risultato per le comunità locali in un'ottica di ottimizzazione. In questa prospettiva, la nuova disciplina rafforza la trasparenza e la comparabilità delle scelte compiute dalle amministrazioni e dei risultati che ne derivano, anche attraverso l'adozione di un decreto interministeriale che ha previsto l'introduzione di meccanismi di incentivazione alle aggregazioni proprio in questo specifico settore. L'obiettivo è quello di assicurare un quadro normativo finalmente stabile, che consenta di raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità dei servizi pubblici per cittadini e utenti, crei le condizioni per i necessari investimenti nelle infrastrutture, garantisca la parità di trattamento nell'accesso universale, promuova la coesione sociale e territoriale.

Tra le altre misure adottate in attuazione della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 vanno menzionati anche il decreto legislativo relativo al sistema di **vigilanza di mercato**, volto a rafforzare i controlli sulla conformità dei prodotti su tutto il territorio nazionale²⁴, le misure volte ad assicurare la trasparenza nel processo di individuazione dei concessionari di banchine e aree demaniali **in ambito portuale** e ad aumentare la concorrenza tra operatori nel medesimo settore, collegate anche al traguardo M3C2-2 (si veda, al riguardo, la sezione "Infrastrutture ferroviarie, porti

²¹ Legge 5 agosto 2022, n. 118, "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021".

²² Cfr. articoli 22 e 23 del decreto-legge 23 settembre 2022, convertito con modificazioni dalla legge 17 novembre 2022, n. 175.

²³ Decreto legislativo del 23 dicembre 2022, n. 201, concernente il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

²⁴ Decreto legislativo 12 ottobre 2022, n. 157, concernente l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, e semplificazione e riordino del relativo sistema di vigilanza del mercato.

e investimenti urbani”) e il rafforzamento delle **risorse umane dell’ Autorità garante della concorrenza e del mercato** (articolo 13 del decreto-legge n. 13/2023).

Per il traguardo previsto dalle riforme concorrenziali del PNRR riferito al **settore dell’energia** è stato adottato, con il contributo del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica e di ARERA, un insieme di misure volte, al tempo stesso, ad aumentare la concorrenza e tutelare gli utenti. In questo contesto sono state realizzate le gare per l’assegnazione delle microimprese che non avevano ancora scelto un fornitore sul libero mercato a nuovi fornitori, secondo il cosiddetto sistema a tutele graduali, fissando una quota massima ai lotti attribuibili al singolo fornitore. Si procederà in modo analogo per i clienti domestici diversi dai clienti vulnerabili entro il 10 gennaio 2024, secondo le modalità specificate nel decreto del Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza energetica n. 169 pubblicato sul sito del Ministero il 18 maggio 2023. Sono state inoltre adottate misure per aumentare la trasparenza della bolletta dell’energia elettrica consentendo ai consumatori di accedere alle sotto-componenti delle “spese per oneri di sistema”. Infine, la legge di bilancio per il 2023²⁵ ha previsto l’eliminazione dalle bollette di alcuni oneri non collegati al settore dell’energia.

3.4 Infrastrutture ferroviarie, porti e investimenti urbani

L’avanzamento degli interventi infrastrutturali del PNRR è evidenziato dal conseguimento di alcuni importanti traguardi in scadenza nel secondo semestre del 2022.

Con riferimento ai **Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud** per passeggeri e merci ²⁶, *risultano* aggiudicati gli appalti e sono in corso i lavori per la costruzione delle tratte rientranti nel PNRR della linea Napoli-Bari (M3C1, Investimento 1.1.1) e di entrambi i lotti previsti della Palermo-Catania (M3C1, Investimento 1.1.2). Si rileva che per i due bandi della linea Palermo-Catania, in ragione dell’incremento dei prezzi delle materie prime riscontrato nel periodo di riferimento, la stazione appaltante (RFI) ha provveduto a una revoca della prima pubblicazione dei bandi, cui ha fatto seguito una nuova pubblicazione con quadri economici dei progetti rivisti. La stazione appaltante si è avvalsa, per tutte le opere di propria competenza, di risorse pari a circa 4,6 miliardi, a carico del Fondo Opere Indifferibili (FOI) relativo all’annualità 2022 e finanziato dal Governo per fare fronte all’incremento dei costi delle materie prime.

Ancora con riferimento al sistema ferroviario, vi è stata una prima importante scadenza per l’investimento finalizzato a realizzare un **sistema di segnalamento digitale (ERTMS)** in grado di favorire l’interoperabilità tra operatori ferroviari provenienti da diverse nazioni, migliorare le prestazioni aumentando l’affidabilità, permettere il passaggio di un numero maggiore di treni sulle linee e contribuire così a una maggiore puntualità. L’obiettivo dell’investimento è quello di dotare 3.400 chilometri di reti ferroviarie con la tecnologia europea ERTMS entro il 2026. Il traguardo (M3C1-12)²⁷ è stato raggiunto attraverso l’aggiudicazione di due accordi quadro per la progettazione e realizzazione degli interventi, volti ad assicurare l’interoperabilità tra le reti ferroviarie europee e il miglioramento delle prestazioni dei sistemi ferroviari in termini di capacità, sicurezza e manutenzione.

²⁵ Legge 29 dicembre 2022, n. 197, concernente il bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, articolo 1, comma 20.

²⁶ M3C1 – Investimento 1.1: Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci.

²⁷ M3C1 - Investimento 1.4 – Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

Con riferimento al **sistema portuale**, nel 2022 è entrata in vigore la semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica delle autorità portuali²⁸. La semplificazione prevede, in particolare, che le Autorità di sistema portuali adottino i documenti di pianificazione strategica di sistema (DPSS) e i piani regolatori portuali (PRP) (M3C2-1). Inoltre, è stato adottato il regolamento relativo alla aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali—(M3C2-2). Il regolamento approvato con il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 202 del 28 dicembre 2022 definisce le modalità trasparenti e non discriminatorie per il rilascio di concessioni, i criteri di pubblicità dei bandi e degli avvisi, i poteri di supervisione e verifica delle Autorità che rilasciano la concessione, i criteri per la definizione dei canoni e le modalità avvicinamento tra concessionari.

A seguito di una interlocuzione tecnica con la *task force* della Commissione europea, che si è intensificata nel mese di marzo 2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha approvato Linee guida attuative del regolamento, che precisano alcuni elementi di dettaglio delle modalità di applicazione della nuova disciplina²⁹. In particolare, le Linee guida definiscono i criteri utilizzabili per individuare la durata delle concessioni portuali, da parametrare al valore economico degli investimenti previsti dal Piano economico-finanziario, che deve essere predisposto sulla base di *format* elaborati dall'Autorità di regolazione dei trasporti in funzione delle tipologie di infrastrutture, della durata, e delle caratteristiche delle classi d'investimento. Inoltre, prima di avviare la procedura ad evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni, le Autorità di sistema portuale sono chiamate a trasmettere lo schema di Piano economico-finanziario all'Autorità di regolazione dei trasporti, che potrà rilasciare un parere ai sensi dall'articolo 37, comma 3, del decreto-legge n. 201/2011 convertito, con modificazioni dalla legge n. 214/2011.

Con riferimento alle misure dirette a trasformare le grandi aree urbane in *smart city* e realtà sostenibili³⁰, il traguardo è stato conseguito con l'approvazione da parte del Ministero dell'interno dei piani di investimento-per **progetti di rigenerazione urbana** presentati dalle Città metropolitane (M5C2-13). L'elenco definitivo dei 31 piani urbani integrati (PUI) presentati dalle Città metropolitane e selezionati ai fini del finanziamento è stato individuato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia, del 22 aprile 2022. Durante la fase di *assessment*, la *task force* della Commissione europea ha approfondito aspetti generali della misura, focalizzando poi l'attenzione sull'ammissibilità di alcuni progetti presenti nei 31 Piani Urbani Integrati approvati. Con riferimento ai temi generali, sono stati chiesti approfondimenti in merito alla metodologia utilizzata ai fini dell'individuazione delle aree urbane e sub-urbane in particolare situazione di degrado sociale. Al riguardo, si è fatto riferimento all'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) pubblicato dall'ISTAT, come indicato dal comma 7, lett. A), articolo 21 del decreto-legge n.152/2021, che stabilisce che i PUI intervengano "su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale". Ferma restando la legittimità di interventi su aree comunali o sub-comunali con valore IVSM superiore a 99, gli interventi possono tuttavia essere realizzati in aree

²⁸ M3C2 - Riforma 1.1. Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica.

²⁹ Linee Guida sulle modalità di applicazione del Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine sono state approvate con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 aprile 2023, n. 110, pubblicate sul sito del Ministero.

³⁰ M2C2 – Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati- progetti generali.

“non vulnerabili” quando funzionali al raggiungimento di un risultato per altre aree che sono individuate come vulnerabili, come previsto dalla Circolare del Dipartimento per gli affari interni e territoriali n.96 del 22 dicembre 2021.

Inoltre, ai fini del rispetto del principio del *Do No Significant Harm* (DNSH), sono stati chiesti approfondimenti circa la sequenza delle disposizioni giuridiche e amministrative adottate nell’ambito della misura e sui diversi approcci seguiti da ciascuna area metropolitana. Al riguardo, è stato argomentato che per i progetti relativi ai Piani Urbani Integrati l’assolvimento del principio DNSH è garantito dalla sottoscrizione degli Atti di Adesione e d’Obbligo che contengono l’impegno ad assicurare che per l’attuazione degli interventi non sia previsto l’acquisto, l’installazione e l’utilizzo di caldaie a condensazione a gas, in conformità alle disposizioni del fascicolo interistituzionale n. 10160 del 8 luglio 2021 del Consiglio dell’Unione europea. Nella successiva fase di attuazione degli interventi da parte dei Soggetti attuatori, con conseguente avvio delle procedure di affidamento con i Soggetti Appaltatori, il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all’ambiente, in ogni sua declinazione, e in ottemperanza alle Linee Guida Operative predisposte dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, dovrà essere esplicitamente garantito.

Sempre in tema di rigenerazione urbana, la Commissione ha chiesto maggiori dettagli in merito all’eleggibilità di due progetti: il “Bosco dello sport” di Venezia e lo stadio Artemio Franchi di Firenze. In merito al Piano Urbano Integrato della Città Metropolitana di Venezia, denominato “Più Sprint”, la Commissione europea ha ritenuto non eleggibile il progetto “Bosco dello Sport” perché l’area sulla quale si intende realizzare il progetto è classificata come rurale/agricola e non conforme ai criteri di ammissibilità. Di conseguenza, l’intervento in esame non apparirebbe in linea con la descrizione della misura nella Decisione di esecuzione del Consiglio, il cui obiettivo è “rigenerare, rivitalizzare e valorizzare grandi aree urbane degradate”. Analogamente, per quanto riguarda il Piano Urbano Integrato della Città Metropolitana di Firenze “Sport e Benessere Next re-generation Firenze 2026”, la Commissione ha ritenuto l’intervento “Riqualificazione dello Stadio Artemio Franchi di P.L. Nervi” non eleggibile in quanto destinato prevalentemente alle società di calcio professionistiche e non finalizzato agli obiettivi previsti dalla Decisione di esecuzione del Consiglio. Infine, ancora in materia di riqualificazione urbana, è stato sottoscritto il protocollo volto a definire la strategia di investimento del Fondo dei fondi della BEI per i Piani urbani integrati, destinato a sostenere interventi nelle iniziative di rigenerazione delle aree degradate delle città metropolitane (M5C2-17)³¹.

3.5 Energia e ambiente

In campo energetico, il Piano prevedeva l’aggiudicazione entro il 31 dicembre 2022 dei contratti di appalto per progetti tesi a **rafforzare la capacità della rete di distribuzione di gestire l’energia prodotta da fonti rinnovabili e favorire l’elettrificazione dei consumi energetici** (M2C2-8)³². Con decreto direttoriale sono stati approvati gli elenchi dei progetti ammessi alle agevolazioni³³.

³¹ M5C2 - Investimento 2.2 b) Piani urbani integrati - Fondo dei Fondi della BEI.

³² M2C2 – Investimento 2.1: Rafforzamento *smart-grid*.

³³ Decreto direttoriale della Direzione Generale Incentivi Energia n. 426 del 23 dicembre 2022, con assegnazione delle risorse a valere sull’Avviso pubblico n. 119 del 20 giugno 2022.

Sempre per il potenziamento dell'infrastruttura, e in particolare per aumentare la resilienza del sistema elettrico, al fine di ridurre le probabilità di interruzioni di corrente in caso di *stress* derivante da fenomeni climatici estremi³⁴, sono stati aggiudicati i contratti di appalto per progetti volti al miglioramento della **resilienza di almeno 4.000 km di rete del sistema elettrico** (M2C2-12). Per questa linea progettuale sono stati pubblicati alla fine del giugno 2022 due distinti avvisi (resilienza trasmissione e resilienza distribuzione³⁵), con scadenza per la presentazione delle proposte al 3 ottobre. Al termine dell'istruttoria, sono state approvate le rispettive graduatorie³⁶.

Con riferimento all'investimento per la **produzione di energia rinnovabile con l'utilizzo di tetti di edifici ad uso produttivo** nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale³⁷, il Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste ha completato, come richiesto, l'assegnazione di almeno il 30 per cento delle risorse finanziarie dell'investimento (M2C1-4), verificando tra l'altro una adesione molto superiore alla disponibilità. Nel dicembre dello scorso anno è stato approvato l'elenco dei destinatari ammessi a finanziamento³⁸.

Infine, per il progetto relativo alla costruzione di nuove reti o all'estensione di reti di **teleriscaldamento** esistenti³⁹, con decreto del Ministero della Transizione ecologica del 30 giugno 2022 sono state definite le modalità per l'attuazione dell'investimento e successivamente, con avviso pubblicato il 28 luglio 2022, è stata disciplinata la presentazione delle proposte progettuali. Su questa base lo scorso dicembre è avvenuta l'approvazione della graduatoria dei progetti ammessi⁴⁰. In seguito ai rilievi della *task force* della Commissione europea, dei 29 interventi individuati sono stati dichiarati ammissibili a finanziamento e rendicontabili solo quelli che prevedono la realizzazione di impianti non alimentati con fonti fossili e la cui alimentazione a livello di rete è esclusivamente con fonti rinnovabili (14 interventi). Risultano pertanto esclusi quei progetti che non sono conformi al principio del DNSH come precisato dagli orientamenti tecnici in materia (2021/C58/01). Il conseguimento del target al 2026 verrà garantito con l'emanazione di un ulteriore bando nel corso del 2023.

Alcune scadenze calendarizzate per la fine del 2022 sono specificamente dirette a sostenere la transizione verde. Per lo **sviluppo sostenibile delle comunità locali nei territori rurali e di montagna**⁴¹, il Piano prevede l'aggiudicazione dei contratti di appalto per la selezione delle "*green communities*" e la concessione delle sovvenzioni per la realizzazione dei progetti relativi ai piani di sviluppo sostenibili (M2C1-20). Le *green communities* 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. Al termine della selezione risultano ammesse 3 Green Communities Pilota e 36 Green Communities da Avviso Pubblico. La graduatoria definitiva è stata pubblicata il 28 settembre 2022.

³⁴ M2C2 – Investimento 2.2: Interventi su resilienza climatica delle reti.

³⁵ Avviso pubblico n. 117 e n. 118 del 20 giugno 2022.

³⁶ Decreti direttoriali della Direzione Generale Incentivi Energia n. 413 e n. 414 del 16 dicembre 2022.

³⁷ M2C1 – Investimento 2.2: Parco agrisolare.

³⁸ Decreto del Ministero Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste n. 654947 del 21 dicembre 2022.

³⁹ M2C3 – Investimento 3.1: Promozione di un teleriscaldamento efficiente

⁴⁰ Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 435 del 23 dicembre 2022.

⁴¹ M2C1 – Investimento 3.2 - Green communities.

Per consentire la **transizione energetica dei Comuni delle 19 isole minori non interconnesse**⁴², era richiesta l'approvazione della graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento presentati dai Comuni nei seguenti specifici ambiti: i) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; ii) gestione delle risorse idriche; iii) produzione di energia da fonti rinnovabili locali; iv) costruzione sostenibile; v) efficientamento energetico; vi) integrazione dei servizi di mobilità; vii) sviluppo modelli di azienda agricola sostenibile; viii) lo sviluppo di un turismo sostenibile; ix) lo sviluppo sostenibile delle attività produttive (M2C1-18). A seguito della valutazione delle schede di progetto presentate in risposta all'avviso pubblicato il 14 dicembre 2021, il 27 settembre scorso è stato firmato il decreto ministeriale di approvazione della graduatoria.

Per la forestazione delle **aree verdi urbane ed extraurbane delle Città metropolitane** più esposte a problemi di inquinamento atmosferico e agli effetti dei cambiamenti climatici⁴³, alla fine del 2022 si prevedeva la messa a dimora di almeno 1.650.000 piante (M2C4-19). Il target risulta raggiunto grazie all'approvazione dell'elenco dei "certificati di completamento" per ogni sito di impianto, emessi in conformità alla normativa nazionale, con indicazione del materiale di propagazione forestale per garantire più di 2 milioni di unità di specie arborea o arbustiva per sede di impianto da parte delle Città Metropolitane che hanno ottenuto l'ammissione a finanziamento dei relativi progetti presentati nel primo avviso pubblico (Bari; Cagliari; Catania; Palermo; Genova; Messina; Napoli; Reggio Calabria; Roma; Torino; Venezia).

Con l'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79 è stata data attuazione alla **semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di cold ironing** (M3C2-4)⁴³. L'obiettivo della riforma è ridurre la durata dell'iter di autorizzazione degli impianti per contenere entro dodici mesi le relative procedure. Gli impianti di *cold ironing* sono finalizzati a fornire elettricità da terra alle navi durante la fase di ormeggio (in caso di interventi non soggetti a valutazione ambientale).

Per ridurre le emissioni di CO₂ e migliorare la qualità dell'aria nelle città portuali, il PNRR prevede interventi di **miglioramento dell'efficienza energetica e di promozione dell'uso di energie rinnovabili nei porti**⁴⁴. Nel 2022 si è conclusa la valutazione delle proposte progettuali presentate dalle Autorità di sistema portuale e, con appositi decreti direttoriali⁴⁵, si è provveduto all'assegnazione dei finanziamenti in favore di otto Autorità portuali, per un importo totale pari a 115 milioni di euro a valere sull'Investimento "Porti Verdi"-(M3C2-8). Attualmente, le autorità stanno iniziando ad attivare le procedure di progettazione per l'avvio delle gare e sono tenute a riferire in merito all'attuazione della misura.

È stato definito il nuovo quadro giuridico di riferimento per la **bonifica dei siti orfani** con l'approvazione di un decreto del Ministro della transizione ecologica che adotta uno specifico Piano d'azione, nel quale, utilizzando le migliori tecnologie innovative disponibili, sono identificate le attività di bonifica da realizzare nelle diverse regioni italiane, in modo da consentire lo sviluppo delle aree interessate (M2C4-24)⁴⁶. Inoltre, sono state, inoltre, approvate, dal Ministero dell'agricoltura,

⁴² M2C1 – Investimento 3.1: Isole verdi

⁴³ M3C2 - Riforma 1.3: Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing*.

⁴⁴ M3C2 – Investimento 1.1 - Porti verdi: interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti.

⁴⁵ Decreti direttoriali nn. 487, 489, 490, 493, 494, 495, 496, 497 del 13 dicembre 2022.

⁴⁶ M2C4 – Investimento 3.4 - Bonifica del "suolo dei siti orfani".

della sovranità alimentare e delle foreste le graduatorie finali dei progetti selezionati nell'ambito delle diverse linee di intervento volte a sostenere lo **sviluppo della logistica nei settori agroalimentare, della pesca e del florovivaismo**, per garantire un uso circolare delle risorse, ridurre l'impatto ambientale, migliorare le capacità di stoccaggio e di trasformazione dei prodotti e ridurre gli sprechi alimentari (M2C1-3)⁴⁷. In particolare, nel corso di dicembre 2022, sono state approvate le graduatorie per l'accesso alle agevolazioni a sostegno degli investimenti delle imprese⁴⁸, delle Autorità di sistema portuale e dei mercati agroalimentari all'ingrosso⁴⁹.

Il 5 ottobre 2022 è stato adottato il decreto ministeriale che stabilisce i **criteri sociali e ambientali** da utilizzare negli **appalti per eventi culturali** finanziati con fondi pubblici (M1C3-6)⁵⁰.

Nel corso del secondo semestre 2022 si è perfezionata anche un'importante riforma per il settore idrico, volta a **garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati** (M2C4-2)⁵¹. In particolare, la riforma si articola su tre pilastri che prevedono: l'adozione di iniziative per ridurre la frammentazione dei diversi attori, attraverso meccanismi di aggregazione per incentivare l'integrazione degli operatori di gestione attualmente autonomi nell'operatore unico per l'intero Ambito territoriale ottimale; una normativa per l'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura, in particolare per sostenere l'uso del sistema comune di gestione delle risorse idriche (SIGRIAN) per usi irrigui collettivi e di autoapprovvigionamento; la previsione di un sistema di prezzi regolamentati che tenga adeguatamente conto dell'uso delle risorse ambientali e dell'inquinamento, conformemente al principio "chi inquina paga". La riforma risulta completata. Nello specifico, per quanto concerne la frammentazione dei servizi idrici integrati, sono state introdotte disposizioni volte a garantire che gli enti di governo d'ambito provvedano all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore unico in tempi certi⁵², prevedendosi, in caso contrario, l'attivazione di specifici poteri sostitutivi⁵³. In merito al sistema comune di gestione delle risorse idriche per usi irrigui collettivi e di autoapprovvigionamento, sono stati definiti i criteri per incentivare l'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura e per sostenere l'uso del SIGRIAN per usi irrigui collettivi e di autoapprovvigionamento⁵⁴. Infine, per quel che riguarda il decreto interministeriale sui canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica ("*chi inquina paga*"), acquisito il parere positivo della Conferenza Stato-Regioni⁵⁵, il Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica e con il Ministro dell'agricoltura e della sovranità alimentare, ha adottato il decreto 31 dicembre 2022 che definisce i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica⁵⁶.

⁴⁷ M2C1 – Investimento 2.1: Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo.

⁴⁸ Decreto MASAF n. 656013 del 21 dicembre 2022.

⁴⁹ Decreto MASAF n. 658834 e n. 657897 del 22 dicembre 2022.

⁵⁰ M1C3 - Riforma 3.1: Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali.

⁵¹ M2C4 - Riforma 4.2: Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati.

⁵² Cfr. articolo 147 del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'articolo 22, *comma 1-quinquies*, del decreto-legge n. 152/2021 convertito, con modificazioni, della legge n.233 del 2021.

⁵³ Cfr. Decreto-legge n. 115 del 2022 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 142 del 2022, articolo 14.

⁵⁴ Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della transizione ecologica, n. 485148 del 30 settembre 2022.

⁵⁵ Rep. Atti n. 272/CSR del 21 dicembre 2022.

⁵⁶ GU Serie Generale n.59 del 10-03-2023.

3.6 Istruzione, università e ricerca per la salute

Nell'ambito del secondo semestre del 2022 era prevista la realizzazione di numerosi adempimenti riferiti alle **riforme che interessano il sistema di istruzione primaria e secondaria** (M4C1-5)⁵⁷.

In particolare, la normativa primaria di riforma, contenente le scadenze precise anche per l'emanazione degli atti di normazione secondaria, si pone l'obiettivo di migliorare i risultati del sistema scolastico con interventi relativi a molteplici ambiti:

- riforma dell'organizzazione del sistema di istruzione, al fine di adeguarlo agli sviluppi demografici (numero di scuole e rapporto studenti/docenti);
- riforma del sistema di orientamento, al fine di ridurre al minimo il tasso di abbandono scolastico nell'istruzione terziaria;
- rafforzamento del sistema dell'istruzione tecnica e professionale, anche tramite l'adozione di nuovi curricula e il loro orientamento verso l'innovazione introdotta dal piano nazionale Industria 4.0;
- integrazione di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare e rafforzare le competenze STEM, digitali e di innovazione in tutti i cicli scolastici, dall'asilo nido alla scuola secondaria di secondo grado, con l'obiettivo di incentivare le iscrizioni ai curricula STEM terziari, in particolare per le donne.

La legge di riforma che istituisce il Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore⁵⁸ riorganizza l'intero sistema per adeguarlo ai nuovi fabbisogni del mercato del lavoro. Gli ITS acquisiscono il nome di **Istituti tecnologici superiori (ITS Academy)** e ne vengono aggiornati la missione e il regime giuridico.

La **riforma degli istituti tecnici e professionali** è stata approvata nel settembre 2022⁵⁹. Nello specifico, per la riforma degli istituti tecnici si prevede la revisione dell'assetto ordinamentale dei percorsi, la ridefinizione dei profili dei curricula vigenti, la previsione di meccanismi volti a dare la continuità degli apprendimenti nell'ambito dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione tecnica con i percorsi dell'istruzione terziaria nei settori tecnologici, la previsione di specifiche azioni formative destinate al personale docente, l'introduzione dei "Patti educativi 4.0" per l'integrazione delle risorse professionali, logistiche e strumentali degli istituti, delle imprese, degli enti di formazione, degli ITS Academy, delle università e dei centri di ricerca. Per la riforma degli Istituti professionali, si stabilisce la ridefinizione del profilo educativo, culturale e professionale (P.e.c.u.p.) sulla base dei modelli promossi dall'Unione europea in coerenza con gli obiettivi indicati dal PNRR e dal Piano nazionale "Industria 4.0". Viene, inoltre, istituito l'Osservatorio nazionale per l'istruzione tecnica e professionale, con funzioni consultive e di proposta per il miglioramento del settore.

Con la legge di bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, c. 344-347) è stata approvata la prima parte della **riforma dell'organizzazione del sistema scolastico**, intervenendo sulla riduzione del numero di alunni per classi. La seconda parte della riforma, relativa al

⁵⁷ Il traguardo M4C1-5 riguarda le seguenti riforme: 1) Riforma 1.3: Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico; 2) Riforma 1.2: Riforma del sistema ITS; 3) Riforma 1.1: Riforma degli istituti tecnici e professionali; 4) Riforma 1.4: Riforma del sistema di orientamento.

⁵⁸ Legge 15 luglio 2022, n. 99, "Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore".

⁵⁹ Decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175, artt. 26, 27 e 28.

dimensionamento della rete scolastica, è stata approvata con la legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, comma 557) e prevede che il contingente di posti di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) da ripartire tra le Regioni, che costituzionalmente sono competenti a disegnare la rete delle scuole dotate di autonomia, sia stabilito sulla base della consistenza della popolazione scolastica presente nella regione e di altri fattori caratterizzanti i territori, quale la densità degli abitanti per chilometro quadrato.

La **riforma dell'orientamento** è stata approvata con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito del 22 dicembre 2022, n. 328, pubblicato sul sito del Ministero, che adotta specifiche linee guida, nelle quali si disegna un insieme strategico di interventi integrati, che ricomprende l'introduzione di moduli didattici e formativi di almeno 30 ore di orientamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado, l'adozione di strumenti innovativi quali l'e-portfolio orientativo personale delle competenze, la piattaforma digitale unica per l'orientamento, la definizione delle azioni di accompagnamento da parte di docenti tutor per l'orientamento, la formazione specifica dei docenti. Tali linee guida si inseriscono all'interno del quadro di riforma del sistema di orientamento introdotto nella legislazione primaria con la legge di bilancio 2023 (articolo 1, comma 555).

L'**ampliamento degli insegnamenti STEM** e digitali delle studentesse e degli studenti è invece disciplinato all'articolo 1, commi 547-554, della legge di bilancio 2023.

L'adozione di tutte le norme di rango secondario necessarie per l'attuazione di queste riforme dovrà intervenire entro la fine del 2023.

È stato poi raggiunto il traguardo relativo alla costruzione di un sistema di **formazione di qualità per il personale della scuola**, con l'istituzione della Scuola di alta formazione⁶⁰ (M4C1-6). Tale riforma, attuata nell'aprile 2022⁶¹, è stata oggetto di integrazione normativa con la legge di bilancio 2023 (articolo 1, comma 556), che ha introdotto una specifica tempistica per le misure attuative. I decreti di nomina del Presidente, del Comitato di indirizzo e del Comitato scientifico internazionale sono in corso di definizione.

In ambito universitario, all'interno del progetto di sostegno delle attività di ricerca che mira a trattenere i **giovani ricercatori in Italia**⁶², a dicembre 2022 era prevista l'assegnazione di finanziamenti per l'assunzione di almeno 300 giovani ricercatori (nel complesso gli assegni da attribuire nell'ambito del Piano dovranno essere 2.100) da parte di Università e Centri di Ricerca (M4C2-1). Sono state pubblicate le graduatorie e contrattualizzati i ricercatori per i profili *Marie Skłodowska-Curie Individual Fellowships* (MSCA) e con *Seal of Excellence* (SoE) relative al bando 247/2022, emanato a seguito del Decreto Ministeriale del 19 agosto 2022. I vincitori sono stati individuati con decreto direttoriale del MUR n 502 del 2022. Sono state pubblicate le graduatorie e contrattualizzati i ricercatori per i bandi *European Research Council* (ERC).

In tema di **alloggi per studenti**, nel secondo semestre del 2022 erano previste due scadenze di rilievo nell'ambito della riforma prevista dal PNRR volta a porre rimedio a un problema rilevante, rispetto al quale occorre allineare la situazione in Italia a quella degli altri principali Paesi europei⁶³. La prima

⁶⁰ M4C1 - Riforma 2.2 Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria a dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo.

⁶¹ Decreto-legge n. 36/2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79/2022, articolo 44, comma 1, lettera i).

⁶² M4C2 – Investimento 1.2 - Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori

⁶³ M4C1-Riforma 1.7: Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti.

riguardava l'entrata in vigore della nuova legislazione sugli alloggi per studenti, con l'apertura della partecipazione al finanziamento a investitori privati, consentendo anche partenariati pubblico-privato in cui l'Università utilizzerà i fondi disponibili per sostenere l'equilibrio finanziario degli investimenti immobiliari destinati agli alloggi (M4C1-29). Il traguardo è stato conseguito con le disposizioni contenute nell'articolo 25 del decreto-legge n. 144 del 2022 convertito con modificazioni, dalla legge n.175 del 17 novembre 2022. La seconda scadenza consiste in un target quantitativo di almeno 7.500 posti letto aggiuntivi per studenti universitari (M4C1-28). L'avviso pubblico per la selezione delle proposte relative alla creazione e assegnazione dei posti letto è stato effettuato con decreto ministeriale n. 1046 del 26 agosto 2022, successivamente modificato con decreto ministeriale n. 1089 del 15 settembre 2022. Il 12 ottobre è stata nominata la commissione competente alla valutazione delle proposte e con decreto ministeriale n. 1246 del 28 novembre 2022 è stata approvata la graduatoria che ha individuato 3.599 posti letto. Il Governo, previa verifica con la Commissione europea, con decreto ministeriale n. 1252 del 2 dicembre 2022 ha indetto un'ulteriore procedura, nominando la commissione per la valutazione delle proposte (decreto ministeriale n. 1438 del 29 dicembre 2022) e approvando poi, con il decreto ministeriale n. 77 del 14 febbraio 2023, la graduatoria degli interventi ammessi a finanziamento, per un totale di 3.925 posti letto. A consuntivo delle operazioni connesse al Target M4C1-28, risultano computati 72 interventi (41 in base al decreto ministeriale n. 1046/2022 e 31 in base al decreto ministeriale n. 1252/2022), con l'assegnazione di complessivi 7.524 posti letto a studenti universitari.

Per la **ricerca in campo sanitario**, a dicembre 2022 è entrato in vigore il decreto legislativo di riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)⁶⁴. La riforma ha riorganizzato la rete degli IRCCS per migliorare la qualità del Servizio sanitario nazionale, potenziando il rapporto tra salute e ricerca e riesaminando il regime giuridico degli IRCCS e delle politiche di ricerca di competenza del Ministero della salute (M6C2-1)⁶⁵.

3.7 Il mercato del lavoro e misure per le imprese

Per la fine del 2022 era previsto un importante traguardo del programma **Garanzia di occupabilità dei lavoratori** (GOL)⁶⁶, entrato in vigore con la pubblicazione del decreto interministeriale MEF-MLPS n. 9/21. Regioni e province autonome hanno, in base a un format predisposto dall'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL), adottato e pubblicato sui rispettivi siti istituzionali i piani di attuazione del programma GOL⁶⁷. Ai fini del raggiungimento della milestone collegata al Programma GOL, oltre ad adottare tali piani, le Regioni devono svolgere le attività ivi previste, raggiungendo almeno il 10 per cento dei beneficiari totali del programma (obiettivo finale:

⁶⁴ M6C2 - Riforma 1: revisione e aggiornamento dell'assetto regolamentare degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e delle politiche di ricerca del Ministero della Salute, con l'obiettivo di rafforzare il rapporto fra ricerca, innovazione e cure sanitarie.

⁶⁵ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 200.

⁶⁶ M5C1- Riforma 1.1: ALMPs e formazione professionale.

⁶⁷ Tali piani (PAR) si affiancano ai piani di potenziamento territoriali dei Centri per l'impiego cui si riferisce la milestone M5C1-6 collegata a M5C1 - Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'impiego. Mentre i PAR declinano a livello territoriale i servizi di politica attiva previsti quale livello essenziale del Programma GOL, i piani di potenziamento regionali dotano gli enti preposti all'erogazione di tali servizi della strumentazione necessaria.

3.000.000 beneficiari) (M5C1-2). Secondo il monitoraggio effettuato⁶⁸, i beneficiari coinvolti nel Programma GOL al 31 dicembre 2022, così come individuati da ANPAL, sono 709.127, un valore più che doppio rispetto al target da conseguire; tale target risulta conseguito anche a livello regionale, secondo la ripartizione prevista dal D.M. 5 novembre 2021. La metà dei beneficiari appartiene al percorso “Reinserimento lavorativo” (51,3 per cento), nel quale rientrano le persone più vicine al mercato del lavoro; il resto dei beneficiari si distribuisce principalmente tra il percorso di “Aggiornamento (*upskilling*)” (26,1 per cento) e il percorso di “Riqualificazione (*reskilling*)” (19,0 per cento), mentre una quota residuale (3,6 per cento) rientra nel percorso “Lavoro e inclusione” che corrisponde ai casi più complessi. La componente femminile è pari al 56 per cento delle prese in carico, con una presenza più alta nel Centro-Nord; la quota di giovani rappresenta invece il 26,4 per cento, mentre gli over 55 arrivano al 18,1 per cento.

Parallelamente, con riferimento al **potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI)**, entro fine 2022 era previsto il completamento per almeno 250 CPI di almeno il 50 per cento delle attività rientranti nei Piani regionali di rafforzamento dei CPI in linea con il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, adottato con D.M. 74/2019 successivamente integrato e modificato dal D.M. 59/2020⁶⁹ (M5C1-6). Queste attività, in linea con il Piano centrale di potenziamento e definite ulteriormente a livello regionale in base a un'analisi del fabbisogno e alle risorse assegnate, includono: I) il rinnovo e la ristrutturazione delle attuali sedi dei CPI e l'acquisto di nuove sedi; II) un ulteriore sviluppo del sistema informativo nella prospettiva di un'interoperabilità nazionale; III) la formazione professionale del personale; IV) l'istituzione di osservatori regionali dei mercati del lavoro locali; V) la comunicazione istituzionale e la sensibilizzazione. Il raggiungimento del target di dicembre 2022 non comprende attività infrastrutturali e deve garantire l'equilibrio in termini di distribuzione territoriale (Nord, Centro, Mezzogiorno). Al 31 dicembre 2022 il target risulta conseguito e i CPI che presentano uno stato di avanzamento complessivo delle attività superiore al 50 per cento sono 327, di cui 95 sono localizzati nel Nord-est (29 per cento), 66 nel Nord-ovest (20 per cento), 72 al Centro (22 per cento), 66 al Sud (20 per cento) e 28 nelle Isole (9 per cento). Dei 327 CPI rendicontanti, 274 hanno completato al 100 per cento almeno la metà delle attività programmate, con la seguente distribuzione sul territorio nazionale: 57 nel Nord-est (21 per cento), 66 nel Nord-ovest (24 per cento), 72 al Centro (26 per cento), 51 al Sud (19 per cento) e 28 nelle isole (10 per cento).

Per quanto riguarda il miglioramento della qualità del lavoro e delle condizioni dei lavoratori, entro la fine del 2022 era prevista l'adozione di un Piano nazionale e della tabella di marcia attuativa per la **lotta al lavoro sommerso** (M5C1-8)⁷⁰. In particolare, il Piano, oltre a essere basato sulla strategia generale di lotta al lavoro sommerso e sull'approccio multi-agenzia già utilizzato nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, doveva

⁶⁸ Nota n. 5/2022 (dati al 31/12/2022 – Collana Focus Anpal n. 145).

⁶⁹ Un secondo aggiornamento dei Piani regionali è inoltre previsto entro il primo semestre 2023 in relazione al riparto degli ulteriori 200 milioni di euro destinati dal PNRR al potenziamento dei CPI.

⁷⁰ M5C1 - Riforma 1.2: Lavoro sommerso.

comprendere una serie di elementi specificamente elencati nella Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Italia⁷¹.

La proposta di Piano è stata predisposta nel corso del 2022 da un Tavolo tecnico appositamente costituito. A seguito di un'informativa alle parti sociali, il 21 dicembre 2022 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha adottato, con proprio decreto, il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025⁷². Il Piano, oltre a includere un ampio inquadramento del fenomeno del lavoro sommerso in Italia, si caratterizza per un approccio trasversale ai diversi settori economici, che si esplica, in particolare, attraverso l'ampio raggio di applicazione delle misure che riguardano il potenziamento delle attività di *compliance* e di vigilanza. Al contempo, un'attenzione specifica è stata rivolta al settore del lavoro domestico, sia in ragione dell'alto tasso di irregolarità del lavoro che lo caratterizza, sia perché in tale ambito l'attività ispettiva costituisce un'opzione residuale. Con riferimento all'impianto sanzionatorio, il Piano propone azioni volte a razionalizzare le norme esistenti e ad armonizzare i diversi strumenti disponibili al fine di assicurare un equilibrio tra *compliance* e sanzioni che favorisca l'emersione contributiva. Il Piano si raccorda, inoltre, al processo di riforma del sistema delle politiche attive del lavoro, prevedendo azioni mirate alla prevenzione del lavoro irregolare connesse al potenziamento dei Centri per l'impiego e dei servizi di intermediazione domanda/offerta. Il Piano comprende poi innovazioni del quadro analitico e metodologico, attraverso l'adozione di nuovi indicatori statistici per il monitoraggio del fenomeno sia secondo un approccio microeconomico e settoriale sia secondo un approccio macroeconomico. Dal punto di vista metodologico, è da segnalare anche la costituzione del Portale nazionale per il lavoro sommerso, quale banca dati di tipo granulare finalizzata a raccogliere e organizzare le informazioni disponibili sul fenomeno e condivisibile tra le istituzioni interessate. Più in generale, il Piano si fonda su un approccio multi-agenzia, che si declina nella creazione di reti interistituzionali di cooperazione. Il Piano tiene conto delle sinergie con il recente Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e con le attività del Tavolo del caporalato, al 2025, anche al fine di contrastare efficacemente quelle manifestazioni di lavoro irregolare che risultano connesse agli insediamenti abusivi in agricoltura.

A seguito delle interlocuzioni con la Commissione europea nella fase di *assessment*, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha adottato due ulteriori decreti collegati al Piano del lavoro sommerso. Il decreto ministeriale n. 58 del 6 aprile 2023 ha aggiornato il Piano nazionale approvato a dicembre 2022 e la relativa tabella di marcia attuativa, in particolare includendo misure specifiche volte a favorire l'impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva, specifici strumenti e incentivi per il

⁷¹ Gli elementi necessari sono i seguenti: I) misure volte all'affinamento delle tecniche di produzione, raccolta e condivisione tempestiva di dati granulari sul lavoro sommerso; II) l'introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso, ad esempio: a) misure di deterrenza, come il rafforzamento delle ispezioni e delle sanzioni, e misure preventive che promuovono il lavoro regolare, quali gli incentivi finanziari mirati, anche attraverso una revisione e una razionalizzazione di quelli esistenti; b) il rafforzamento del legame con l'occupazione e la politica sociale; III) una campagna d'informazione nazionale sul "disvalore" insito nel ricorso al lavoro sommerso, rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali; IV) una struttura di governance che assicuri un'efficace attuazione delle azioni; V) misure volte a superare gli insediamenti abusivi per il contrasto allo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura.

⁷² Decreto ministeriale n. 221 del 19 dicembre 2022.

lavoro domestico, nonché specifiche azioni per il miglioramento del quadro sanzionatorio. Il decreto ministeriale n. 57 del 6 aprile 2023 ha invece istituito il Comitato Nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, cui è affidato il compito di coordinare e monitorare la messa a terra delle attività programmate nel relativo Piano Nazionale e di vigilare sul rispetto della tabella di marcia attuativa. Il Comitato è presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (o un suo delegato) e nella sua composizione si prevedono rappresentanti del Ministero stesso, coinvolti per competenza nell'attuazione del Piano, del Ministero dell'Interno, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'INL, dell'INPS, dell'INAIL, dell'ANPAL, della Banca d'Italia, dell'ISTAT, dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza, dell'Arma dei Carabinieri e della Conferenza delle Regioni, dell'INAPP, tre esperti, nominati dal Ministro, in possesso di particolare competenza ed esperienza, nonché dieci rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative a livello nazionale. Tra i compiti del Comitato rientrano l'interazione con le task force e i gruppi di lavoro cui è demandata, per competenza, l'attuazione di specifiche linee d'azione del Piano e la verifica dell'avanzamento dei lavori per la costruzione e il monitoraggio degli indicatori collegati ai target M5C1-10 (aumento del 20 per cento del numero di ispezioni sul lavoro rispetto al biennio 2019-2020) e M5C1-11 (riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di due punti percentuali).

Entro il 31 dicembre 2022 era previsto il completamento del **Sistema nazionale di certificazione della parità di genere**, che accompagna e incentiva le imprese a adottare politiche adeguate alla riduzione del divario di genere in tutte le aree maggiormente critiche (M5C1-12)⁷³. La cornice normativa per la certificazione è stata definita⁷⁴ e con decreto della Ministra delle pari opportunità e la famiglia del 29 aprile 2022 sono stati individuati i parametri minimi per il conseguimento della certificazione della parità di genere di cui alla Prassi UNI/PdR 125:2022. Al rilascio della certificazione della parità di genere alle imprese provvedono gli organismi di valutazione accreditati⁷⁵. È stato inoltre istituito il Tavolo di lavoro permanente, che dovrà concorrere attraverso approfondimenti, elaborazione di proposte⁷⁶. Per quanto riguarda i meccanismi di incentivazione, alle imprese private che siano in possesso della certificazione della parità di genere è concesso un esonero dal versamento di una percentuale non superiore all'1 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nel limite di 50.000 euro annui per impresa. Alle imprese che, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, siano in possesso della certificazione della parità di genere è riconosciuto inoltre un punteggio premiale per la valutazione di proposte progettuali, da parte di autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti⁷⁷.

Ulteriori forme di incentivo legate alla partecipazione alle gare di appalto sono state introdotte nel nuovo Codice dei contratti pubblici, prevedendo la possibilità che le amministrazioni aggiudicatrici indichino, nei loro avvisi, un maggiore punteggio legato al possesso della certificazione di

⁷³ M5C1 – Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere.

⁷⁴ Legge 5 novembre 2021, n. 162.

⁷⁵ L'accREDITamento avviene ai sensi del regolamento (CE) 765/2008, secondo le modalità specificate nella circolare tecnica di Accredia (Ente italiano di AccredITamento) n. 43 del 5 dicembre 2022. La lista in aggiornamento progressivo degli organismi di valutazione accreditati è pubblicata sulla pagina delle PO dedicata alla certificazione di genere: <https://certificazione.pariopportunita.gov.it/public/organismi-di-certificazione>.

⁷⁶ Decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 5 aprile 2022.

⁷⁷ Legge 162/2021, art 5, co. 3.

genere, oltre a contemplare una diminuzione della garanzia del 20 per cento per le imprese in possesso della certificazione di genere.

Infine, a seguito dei confronti tecnici con i servizi della Commissione europea, la disciplina prevista dal nuovo Codice è stata modificata con il decreto-legge 29 maggio 2023, n. 57, che ha reintrodotto la precedente disciplina già approvata e validata dalla Commissione in materia di maggior punteggio da attribuire alle imprese che attestano il possesso dei requisiti di cui all'articolo 46-bis del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, tramite il possesso della certificazione della parità di genere, che le stazioni appaltanti indicano nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti.

Per la creazione di un Sistema informativo presso il Dipartimento per le pari opportunità⁷⁸, si è proceduto a un affidamento in house a Sogei Spa che ha rilasciato una piattaforma destinata a essere alimentata nel tempo con i dati sulla certificazione e sull'albo degli enti accreditati, anche per il tramite della banca dati di Accredia. Sono in via definizione gli avvisi pubblici per la gestione ed erogazione dei contributi previsti dal PNRR per agevolare la certificazione delle PMI.

A favore delle **imprese turistiche**, vi erano poi due traguardi relativi ad una stessa misura del PNRR⁷⁹. Il primo prevede l'attivazione del Fondo tematico della Banca europea per gli investimenti (BEI), con l'erogazione al Fondo di 350 milioni di euro, avvenuta il 7 ottobre 2022 (M1C3-30). La settimana successiva il Comitato per gli Investimenti ha approvato la selezione degli intermediari finanziari a seguito della conclusione della *Call for Expression of Interest*. Sono stati selezionati tre intermediari e definiti gli accordi operativi tra essi e la BEI. Il 29 dicembre 2022, è stato quindi pubblicato l'avviso pubblico per l'accesso al Fondo tematico. Il secondo traguardo prevede l'erogazione al Fondo nazionale del turismo, gestito da CDP Real Asset SGR Spa, di 150 milioni di euro (M1C3-31). È stato altresì completato il relativo trasferimento delle risorse e il 27 gennaio 2023 è stata pubblicata sul portale online, utilizzato per lo svolgimento della procedura di open call, la lista dei primi 30 immobili Target per i quali CDP presenterà una proposta d'acquisto.

3.8 Misure per l'inclusione sociale

Nel campo del sociale, nel corso del secondo semestre 2022 si registra il raggiungimento di un obiettivo importante per l'investimento destinato ad aumentare l'**autonomia delle persone con disabilità**⁸⁰. Il percorso attuativo dell'intervento prevedeva infatti che in almeno 500 distretti sociali fosse realizzato almeno un progetto di ristrutturazione degli spazi domestici e/o di fornitura di dispositivi di *Information and communication technologies* (ICT) alle persone con disabilità, insieme a una formazione sulle competenze digitali (M5C2-7). Secondo il Piano operativo adottato con decreto direttoriale n. 450 del 2021 (poi modificato con decreto direttoriale n. 1 del 2022), tale investimento contempla progetti composti da: 1) definizione e attivazione di un progetto individualizzato per il beneficiario; 2) adattamento degli spazi abitativi, domotica e assistenza a distanza; 3) sviluppo delle competenze digitali e accompagnamento al lavoro. Al 30 dicembre 2022 sono stati consegnati 868 progetti personalizzati da parte di 503 distretti sociali in attuazione dei

⁷⁸ Disponibile all'indirizzo <https://certificazione.pariopportunita.gov.it>.

⁷⁹ M1C3 – Investimento 4.2: Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche

⁸⁰ M5C2 – Investimento 1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità.

progetti di autonomia presentati dai distretti sociali (Ambiti territoriali Sociali/Comuni) ammessi al finanziamento, dopo valutazione di una apposita commissione.

Per fronteggiare i problemi di disagio e fragilità sociale, intensificare l'erogazione di servizi pubblici da parte dei Comuni delle aree interne e facilitare i collegamenti⁸¹, è prevista inoltre l'aggiudicazione di progetti per la realizzazione e il miglioramento di interventi finalizzati alla creazione di nuovi servizi e infrastrutture sociali nei **Comuni delle aree interne con meno di 3.000 abitanti** (M5C3-1): 225 milioni di euro sono stati già assegnati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 luglio 2020, mentre il bando per l'assegnazione degli ulteriori 500 milioni si è chiuso il 15 giugno scorso. La graduatoria delle domande ammesse a valere su quest'ultimo Avviso del 15 giugno 2022 è stata approvata con decreto del Direttore generale dell'Agenzia della Coesione Territoriale n. 440 del 9 dicembre 2022 e successivo decreto integrativo n. 472 del 16 dicembre 2022.

3.9 Transizione digitale

Nel secondo semestre del 2022 molte delle misure per la transizione digitale sono entrate nella fase attuativa.

Per la realizzazione del **Polo strategico nazionale (PSN)**, l'infrastruttura ad alta affidabilità e con elevati *standard* di qualità destinata a ospitare i dati e i servizi strategici delle amministrazioni pubbliche⁸², è stato conseguito il completamento dell'infrastruttura del Polo, nella quale dovranno trasferirsi i *data center* delle Pubbliche amministrazioni, con l'attestazione della conclusione delle verifiche di quattro *data center* effettuata a metà dicembre (M1C1-3).

Dal 17 ottobre 2022 è attiva la **Piattaforma digitale nazionale dati (PDND)** per garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici⁸³ attraverso lo sviluppo di API, fornendo così la possibilità a tutte le Pubbliche Amministrazioni di aderire, di effettuare l'autenticazione, di trasmettere la richiesta di fruizione ed effettuare la pubblicazione di un servizio (M1C1-4). Per il conseguimento della milestone sono state approvate le Linee Guida sull'interoperabilità dei sistemi informativi e sono stati stipulati un accordo di collaborazione con l'ISTAT e uno con il CNR per la realizzazione del Catalogo Nazionale Dati. Il soggetto fruitore, attraverso una richiesta di fruizione richiede al soggetto erogatore l'accesso agli e-service pubblicati sul catalogo al fine di accedere al servizio. Per supportare l'adesione e l'operatività degli enti sulla piattaforma sono stati realizzati dei video tutorial, è stato creato il portale interno di accoglienza del prodotto ed è stata attivata l'assistenza. Nell'ambito dell'investimento sulla sicurezza dei sistemi informativi italiani contro i rischi cyber⁸⁴, è stata istituita la nuova **Agenzia per la cybersicurezza nazionale**⁸⁵ e sono stati adottati i regolamenti relativi all'organizzazione, al funzionamento, al personale e alla contabilità dell'Agenzia (M1C1-5). La ridefinizione dell'architettura nazionale cyber include il *Computer Security Incident Response Team "CSIRT Italia"*, il Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale per lo scrutinio tecnologico degli asset digitali strategici nazionali e il Centro Nazionale di Coordinamento per la cybersicurezza.

⁸¹ M5C3 – Investimento 1.1.1: Aree interne: potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità

⁸² M1C1-Investimento 1.1: Infrastrutture digitali.

⁸³ M1C1-Investimento 1.3.1: Piattaforma Digitale Nazionale Dati

⁸⁴ M1C1-Investimento 1.5: Cybersecurity

⁸⁵ Decreto-legge n. 82 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2021, n.109.

Il PNRR richiede, inoltre, il rafforzamento dei presidi *front-line*, rendendo più solide le capacità di valutazione e *audit* della sicurezza delle applicazioni e degli apparati elettronici e definendo l'architettura dell'intero ecosistema della *cybersecurity* nazionale (M1C1-6). In tale ambito, il 18 maggio 2022 il Comitato interministeriale per la cybersicurezza ha approvato la **strategia nazionale di cybersicurezza 2022-2026** ed è stata definita l'architettura dei servizi⁸⁶. Come richiesto dalla milestone, un ingegnere indipendente ha portato a termine le attività di revisione, in esito alle quali è stato rilasciato il relativo report di verifica.

Per potenziare le iniziative volte a proteggere la Pubblica Amministrazione dai rischi cyber, sono previsti l'avvio e l'attivazione dei **laboratori di screening e certificazione della cybersecurity** (M1C1-7), per i quali è stato definito il processo di valutazione e certificazione tecnologica⁸⁷. Al fine di supportare l'attivazione di laboratori di analisi e scrutinio software, a settembre 2022 è stato pubblicato un Avviso a ristoro (Avviso 4) rivolto alle Amministrazioni Pubbliche Centrali. La procedura si è conclusa con l'attivazione di un laboratorio.

Al fine di costituire, nell'ambito dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, un'Unità interna di *audit* sulle misure di sicurezza del Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC) e delle reti e sistemi informativi (NIS) (M1C1-8) è stato attivato presso la stessa Agenzia il Servizio di Certificazione e Vigilanza con competenza in materia di ispezione e l'ACN ha completato il processo di assunzione del personale attraverso due bandi pubblici. È stata, inoltre, conclusa la redazione della documentazione inerente processi, procedure e linee guida di ispezione necessarie all'esecuzione delle attività, nonché i requisiti funzionali degli strumenti informatici utilizzati a supporto delle attività ispettive. Il Servizio di Certificazione e Vigilanza ha assorbito funzioni in parte precedentemente svolte dal Ministero dello Sviluppo Economico e trasferite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2022.

Per realizzare **almeno cinque interventi per migliorare le strutture di sicurezza** cibernetica **nell'ambito del Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica (PSNC)** e delle reti e sistemi informativi (NIS) (M1C1-9), l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale ha definito una strategia di selezione e finanziamento mediante Avvisi Pubblici. L'ACN ha pubblicato due Avvisi rivolti agli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, alle Agenzie Fiscali e alle Amministrazioni facenti parte del Nucleo per la cybersicurezza, per assegnare fondi per interventi di potenziamento della resilienza cyber in particolare nei settori dell'assistenza sanitaria, dell'energia e dell'ambiente (approvvigionamento di acqua potabile). In merito all'Avviso 1, a seguito della pubblicazione della graduatoria definitiva, è in corso la firma delle Convenzioni e il conseguente avvio di tutte le attività progettuali. In merito all'Avviso 2, sono state stipulate tutte le Convenzioni con i soggetti beneficiari e i servizi di sono attualmente in corso. Sono stati, ad oggi, conclusi in totale sette interventi

⁸⁶ Sono stati definiti, in particolare: un quadro complessivo dei servizi cyber nazionali e il loro modello di integrazione; l'architettura completa del servizio HyperSOC (Security Operation Center) volto al monitoraggio e all'individuazione di eventi di sicurezza di interesse; l'architettura completa della rete degli CSIRT (o CERT) volta a supportare la risposta agli incidenti informatici permettendo quindi un più rapido contenimento e mitigazione dei danni; l'architettura completa della rete degli ISAC (Information Sharing and Analysis Centers) volta a facilitare la capacità di condivisione di informazioni, best-practice e linee guida, promuovendo iniziative di *capacity building* e promozione di rafforzamento del livello di cyber resilienza; l'architettura del sistema di High Performance Computing e degli use case AI/ML a supporto dei servizi erogati da HyperSOC.

⁸⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 92 del 18 maggio 2022.

sottoposti infine all'esame dell'Ingegnere Indipendente, il quale ha completato il report richiesto dal meccanismo di verifica.

Sempre nell'ambito delle misure relative alla transizione digitale, è stata prevista l'istituzione di un **Ufficio per la trasformazione digitale**, dotato di un *pool* temporaneo di risorse con competenze tecnologiche, e la costituzione di una nuova società (NewCo) per lo svolgimento di attività di sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni *software* e di servizi informatici (M1C1-10)⁸⁸. Per quanto riguarda l'Ufficio per la trasformazione digitale, sono stati definiti gli elementi qualificanti per la costituzione del contingente di esperti che opererà presso l'Ufficio⁸⁹. Sono stati, inoltre, pubblicati nel complesso 47 avvisi che hanno individuato differenti profili professionali per l'Ufficio e sono stati selezionati 264 esperti al fine di costituire un team centrale e sette team territoriali, dedicati alla trasformazione digitale e operanti sull'intero territorio nazionale. Con riferimento alla NewCo, l'articolo 28 del decreto-legge n. 36 del 2022 ha autorizzato la costituzione della società 3-I Spa, alla quale ha fatto seguito l'adozione dello statuto della nuova società; sono stati adottati i decreti ministeriali di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale e il 12 dicembre 2022 è stato stipulato l'atto notarile da parte degli Enti Soci della Società 3-I. A seguito dell'iscrizione presso il Registro delle imprese della 3-I S.p.A., sono stati convocati gli organi sociali.

Nell'investimento che mira a migliorare l'efficienza dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)⁹⁰, il PNRR prevede la messa a disposizione di ulteriori **35 servizi supplementari sul sito web istituzionale dell'INPS** (portale "*One click by design*") in vari ambiti istituzionali dell'Istituto (prestazioni pensionistiche, ammortizzatori sociali, indennità di disoccupazione, prestazioni d'invalidità, rimborsi, raccolta dei contributi da parte delle imprese, servizi per i lavoratori agricoli, servizi antifrode, anticorruzione e di trasparenza) (M1C1-123). A seguito della stipula dell'accordo tra Dipartimento della trasformazione digitale e INPS, sono stati attivati 37 servizi supplementari.

Il PNRR mira anche al miglioramento e al rafforzamento delle competenze dei dipendenti dell'INPS in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), con la valutazione delle competenze informatiche di almeno 4.250 dipendenti e il rilascio di una certificazione che attesti l'esito positivo dell'*iter* formativo (M1C1-124). Allo stato, sono oltre settemila i dipendenti dell'INPS che hanno preso parte ad almeno uno dei 35 diversi corsi di formazione offerti, per una fruizione complessiva di 10.763 corsi.

Infine, in ambito sanitario sono stati aggiudicati gli appalti pubblici previsti per gli investimenti di **ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero** (M6C2-7). Previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, il 5 aprile 2022 è stato adottato dal Ministero della salute il decreto che approva lo schema di Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) e lo schema di Piano operativo con annesse schede di intervento. Sono state pubblicate le procedure di gara mediante Accordi quadro di Consip e sono stati predisposti contratti di appalto per la gara a procedura aperta finalizzata all'affidamento di servizi applicativi e servizi di supporto in ambito "Sanità digitale - Sistemi

⁸⁸ M1C1-Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione.

⁸⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 settembre 2021.

⁹⁰ M1C1-Investimento 1.6.3 - Digitalizzazione dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)

informativi sanitari e servizi al cittadino”, con un importo bandito pari a 540 milioni di euro. Vi è stata l’aggiudicazione definitiva ed efficace di tutti i lotti e sono stati sottoscritti i relativi contratti di appalto. Anche per la gara a procedura aperta per l’affidamento di servizi applicativi e l’affidamento di servizi di supporto in ambito "Sanità digitale - Sistemi informativi clinico-assistenziali" per le pubbliche amministrazioni del SSN, con un importo bandito pari a 600 milioni di euro, sono stati aggiudicati tutti i lotti e sottoscritti i relativi contratti di appalto.

3.10 Amministrazione pubblica, amministrazione fiscale e revisione della spesa

Nell’ambito della riforma della pubblica amministrazione (una delle riforme orizzontali, insieme alla riforma della giustizia)⁹¹, entro dicembre 2022 il PNRR ha previsto l’entrata in vigore delle misure a completamento degli **interventi di semplificazione** definiti dal decreto-legge n. 77 del 2021, con l’adozione di tutti gli atti delegati e della normativa secondaria necessaria all’efficace attuazione delle semplificazioni introdotte per facilitare l’attuazione del PNRR (M1C1-57). Nei mesi successivi all’adozione del decreto, sono stati varati tutti i provvedimenti attuativi necessari (11 provvedimenti). In particolare, il Ministero dell’Interno ha adottato due decreti relativi, rispettivamente, alle modalità di integrazione nell’Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) delle liste elettorali e all’aggiornamento dei servizi resi disponibili dalla ANPR stessa.

Con riferimento alla **riforma dell’amministrazione finanziaria**⁹², già avviata con misure in scadenza a dicembre 2021 e giugno 2022, sono stati raggiunti tutti gli obiettivi quantitativi in scadenza a dicembre 2022. Al 18 novembre 2022 risultavano, infatti, inviate 2.637.383 “lettere di conformità” (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state riscontrate anomalie, ma non frodi nella verifica *ex-post*) pari al 102 per cento del valore target (M1C1-105). A fronte di tali invii, al 16 dicembre 2022 risultavano consuntivati 20.332 falsi positivi, un numero significativamente inferiore rispetto alla soglia richiesta, che garantisce una riduzione di almeno il 5 per cento rispetto al 2019 (M1C1-106). Contestualmente, il gettito riscosso a seguito dell’invio delle “lettere di conformità” alla data del 30 ottobre 2022 aveva raggiunto i 2.946 milioni di euro, superando del 20 per cento l’obiettivo previsto (M1C1-107).

Nell’ambito della riforma relativa alla **spending review**, è stata pubblicata la Relazione sull’efficacia delle pratiche utilizzate dalle amministrazioni selezionate (Ministero della Salute e Ministero della Giustizia) nell’applicazione della procedura prevista dall’articolo 22-bis della legge 196 del 2009 (integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio)⁹³ (M1C1-102). La prima parte della relazione valuta l’elaborazione e l’attuazione di piani di risparmio nel triennio 2018-2020, facendo emergere aspetti rimasti in ombra nel corso del monitoraggio ordinario previsto dalla norma, in particolare nell’ambito del compito di valutazione e individuazione delle prassi utilizzate dalle Direzioni generali responsabili degli interventi. In merito alle prassi, infatti, non era chiaro quali fossero i presupposti delle proposte formulate dai Ministeri, né in termini analitici, né in termini procedurali. Per chiarire tali aspetti, le amministrazioni selezionate sono state chiamate a fornire ulteriori elementi conoscitivi su ciascun intervento, relativi a specifici ambiti (analisi del contesto,

⁹¹ M1C1- Riforma 1.9: Riforma della pubblica amministrazione.

⁹² M1C1 - Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale.

⁹³ M1C1 - Riforma 1.13: Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica "spending review".

formulazione di interventi alternativi, analisi di impatto finanziario, analisi degli effetti non finanziari). Sebbene gli obiettivi di risparmio programmati siano stati sostanzialmente raggiunti, le esperienze analizzate hanno evidenziato ampi spazi di miglioramento in varie direzioni.

Sulla base di tali evidenze – e facendo tesoro di indicazioni provenienti da organismi internazionali e riflessioni di esperti e amministratori – la relazione definisce quindi linee guida, con l'intento di fornire alle amministrazioni orientamenti per la formulazione e l'attuazione di proposte nell'ambito della procedura di revisione della spesa. Esse si concentrano sulle ultime due delle tre fasi che logicamente compongono il processo di revisione della spesa (pianificazione, formulazione e implementazione), coprendo quindi anche aspetti relativi alla definizione operativa del perimetro di spesa oggetto di analisi, all'individuazione dei criteri di analisi coerenti con l'obiettivo della revisione fissato a monte ed esplicitato nel DPCM (lo strumento attualmente previsto dalla legge per la fase di pianificazione, in cui il decisore politico decide in merito agli obiettivi e l'ambito di spesa soggetta a revisione), alla scelta metodologica appropriata per l'analisi pertinente, alla formulazione delle opzioni possibili, al supporto informativo per la scelta politica della proposta, alla formulazione della proposta per il disegno di legge di bilancio ed al monitoraggio dell'implementazione.

Le linee guida contenute nella relazione devono intendersi come un documento dinamico, al cui periodico aggiornamento dovrà essere dedicata un'attività specifica da parte di MEF-RGS, in collaborazione con i ministeri, che tenga conto I) della procedura di attuazione della revisione della spesa e/o delle sue specifiche modalità realizzative; II) dello sviluppo della capacità degli attori coinvolti e III) degli apprendimenti derivanti dall'esperienza degli attori coinvolti e dalle valutazioni svolte da organismi esterni.

4. Gli obiettivi del primo semestre 2023

4.1. Il percorso verso la richiesta di pagamento della quarta rata

La quarta rata del PNRR italiano prevede il raggiungimento di 27 scadenze, rappresentate da 20 traguardi (*milestone*) e 7 obiettivi (*target*) per un importo pari a 16 miliardi di euro (al netto della quota di prefinanziamento del 13 per cento già incassata).

A partire dai primi mesi del 2022, come illustrato più in dettaglio nel capitolo 7, un peggioramento del quadro economico di riferimento, caratterizzato dalla forte accelerazione della dinamica dei prezzi e da strozzature dal lato dell'offerta, ha frenato in alcuni ambiti l'avanzamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tali criticità, principalmente di natura esogena, sollecitano oggi un processo di revisione mirata delle misure, in accordo con le istituzioni europee e in coerenza con i principi dei Regolamenti europei.

A tal fine, il 19 aprile 2023 si è tenuta una prima riunione con la Task Force PNRR della Commissione europea, in cui le singole Amministrazioni hanno illustrato le difficoltà incontrate e alcune proposte di modifica; sono state trasmesse ai servizi della Commissione le schede di intervento relative a ciascuna misura discussa nel corso della riunione.

La maggior parte delle richieste emerse nella riunione del 19 aprile si riferisce a problematiche di natura interpretativa e potrebbe non richiedere alcuna modifica. Tuttavia, tenuto conto dello scenario economico sopra descritto, allo stato alcuni obiettivi presentano profili di attenzione, come si dirà nei successivi paragrafi.

In un successivo incontro del 10 maggio 2023, si è convenuto con la Commissione europea di procedere a una rimodulazione complessiva del Piano entro i termini previsti dal Regolamento 2021/241. La richiesta di pagamento della quarta rata, laddove nell'ambito della complessiva rimodulazione del Piano siano proposte modifiche dei relativi obiettivi, sarà presentata in linea con i tempi di questo processo.

Il presente paragrafo presenta una breve illustrazione dei traguardi e degli obiettivi previsti dal PNRR per il primo semestre del 2023, organizzati per materia, delle difficoltà incontrate e delle azioni in corso per raggiungerli, che recentemente hanno portato un'accelerazione in vari ambiti.

4.2. Amministrazione pubblica e amministrazione fiscale

Tra gli obiettivi di prossima scadenza che interessano la pubblica amministrazione, particolare importanza assumono quelli che riguardano la **riduzione dei tempi di pagamento** dei debiti commerciali riferibili ai vari comparti della pubblica amministrazione (autorità centrali, regioni e province autonome, enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale), anche alla luce del recente aggravamento della procedura d'infrazione dell'Unione europea a carico dell'Italia in materia. Uno specifico traguardo (M1C1-72) prevede l'istituzione del sistema informativo contabile INIT – a supporto di una più efficace gestione delle procedure di spesa e del monitoraggio degli indicatori di ritardo individuati – e l'adozione dei provvedimenti utili a favorire una riduzione dei tempi di pagamento in linea con i target quantitativi previsti per il quarto trimestre del 2023 e del 2024 ⁹⁴. Sin dall'inizio del 2021 sono state attivate alcune funzionalità del sistema INIT per le amministrazioni

⁹⁴ M1C1 – Riforma 1.11: Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie.

centrali, dando avvio ad un percorso di graduale rilascio dei vari moduli che lo compongono. Inoltre, all'interno Piattaforma per i crediti commerciali (PCC) è stato predisposto il calcolo degli indicatori dei tempi medi di pagamento e di ritardo ponderati a livello di singoli comparti della pubblica amministrazione coinvolti. In merito all'adozione di provvedimenti utili a favorire una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione e delle autorità sanitarie, con il decreto-legge n.13/2023, è stata introdotta, con l'art. 4 -bis, una apposita disposizione in materia, finalizzata all'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali di specifiche misure, anche di carattere organizzativo, per l'efficientamento dei rispettivi processi di spesa.

Nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione⁹⁵, entro la prima metà del 2023 dovranno entrare in vigore tutti i **provvedimenti attuativi della riforma del pubblico impiego** (M1C1-58). L'adozione di alcuni di essi è stata anticipata in sede di attuazione della *milestone* M1C1-56 (conclusasi alla fine del primo semestre del 2022). Ulteriori provvedimenti sono stati già definiti nella seconda metà del 2022. In particolare, è entrato in vigore il Decreto Interdipartimentale del Dipartimento della Funzione Pubblica di concerto con il Dipartimento delle Pari Opportunità recante le Linee Guida sulla "Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni"; è stato emanato il decreto ministeriale recante le nuove linee guida per l'accesso alla dirigenza pubblica; è stato finalizzato il decreto ministeriale sulle modalità di accesso e utilizzo del portale InPA.gov.it da parte delle Regioni e degli Enti Locali, quale piattaforma unica di reclutamento; è stato predisposto lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante l'aggiornamento del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato dal Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2022 e sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza unificata ed emesso il parere del Consiglio di Stato. È stato altresì approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri lo schema di decreto del Presidente della Repubblica di modifica della disciplina dei concorsi pubblici. Acquisito il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni Parlamentari il provvedimento è ora in attesa di approvazione definitiva in Consiglio dei Ministri.

Un altro degli obiettivi (*target*) da realizzare riguarda, più specificamente, l'amministrazione fiscale, e prevede **l'estensione del modello precompilato alle dichiarazioni IVA** per almeno 2,3 milioni di contribuenti per il periodo d'imposta 2022 (M1C1-109). Le dichiarazioni IVA precompilate messe a disposizione dei contribuenti inclusi nella platea afferente al periodo sperimentale, alla data del 10 febbraio 2023, sono pari a 2.404.637.

4.3 La riforma del Codice dei contratti pubblici

Particolarmente importanti risultano gli obiettivi previsti per il primo semestre 2023 in relazione alla complessa riforma del Codice dei contratti pubblici⁹⁶. In particolare, entro il 31 marzo 2023 era prevista l'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici (M1C1-73). Successivamente, nel primo semestre 2023 deve essere completata l'entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi che consentiranno la piena attuazione della riforma (M1C1-74).

⁹⁵ M1C1 – Riforma 1.9: Riforma della Pubblica Amministrazione.

⁹⁶ M1C1 – Riforma 1.10: Riforma delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni.

In attuazione degli impegni del PNRR, con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 è stato adottato il **nuovo Codice dei contratti pubblici**. Sono stati successivamente avviati i lavori per l'elaborazione delle misure attuative del Codice che, nello specifico, sono molto limitati e, grazie ai criteri di redazione normativa del nuovo Codice, si limiteranno al tema della digitalizzazione, e saranno di competenza dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) con l'intesa del Dipartimento per la Trasformazione Digitale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In coerenza con l'ulteriore, importante scadenza alla fine del 2023 relativa alla completa digitalizzazione delle procedure di appalto (M1C1-75), il Codice dei contratti pubblici prevede un'accelerazione della digitalizzazione di tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici (programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione) e delinea l'obiettivo di realizzare la piena operatività del Sistema Nazionale di approvvigionamento digitale (cd. e-Procurement) entro il 31 dicembre 2023.

Il Sistema realizza un ecosistema integrato di piattaforme digitali che interoperano tra loro e con le banche dati esistenti, prevedendo l'acquisizione diretta di dati e la creazione di documenti "nativo digitali" tramite le interfacce applicative (API); disciplina, altresì, procedure automatizzate, cataloghi elettronici, sistemi dinamici di acquisizione e aste elettroniche.

Il processo di acquisto (per servizi, lavori e forniture) si svolge tramite piattaforme certificate di *e-Procurement* che interoperano con la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) e, attraverso questa, con i Sistemi e le Banche Dati di ANAC (Banca Dati dei Contratti Pubblici, Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico e Piattaforma Unica della Trasparenza), che diventa centrale nel sistema nazionale di approvvigionamento e il canale unico per assicurare la trasparenza e la pubblicità degli atti. L'interoperabilità tramite PDND di tutti i sistemi e tutte le banche dati necessari per effettuare verifiche e controlli automaticamente e tempestivamente consente di ridurre i tempi, sia di aggiudicazione sia di esecuzione, e garantisce il rispetto del principio "*once-only*". La digitalizzazione e l'uso di piattaforme digitali, oltre ad essere requisito di qualificazione della stazione appaltante, agevola l'attestazione di organizzazioni stabili dotate di personale qualificato, dal momento che sarà possibile accertarne la competenza tramite il fascicolo del dipendente, aggiornato con le informazioni relative alla formazione specifica alimentato direttamente dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Le disposizioni contenute nella nuova disciplina fanno tesoro e razionalizzano il quadro di semplificazioni introdotte nel corso dell'ultimo biennio per l'accelerazione del PNRR, ponendo al centro il risultato dell'azione dell'amministrazione nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. Resta inteso che per evitare ritardi nell'attuazione del Piano è previsto che per le procedure relative a contratti finanziati, in tutto o in parte, con fondi PNRR o PNC continuano ad applicarsi le disposizioni "speciali" di semplificazione di cui al decreto-legge n. 77/2021 e le altre specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR e dal PNC (come previsto dal decreto legislativo n. 36/2023, all'art. 225, comma 8).

4.4 Il settore della giustizia

Entro il primo semestre 2023 si ha un traguardo relativo alla riforma della giustizia, che consiste nell'adozione di **tutti i regolamenti e delle norme di diritto derivato** necessarie per l'entrata in vigore della **riforma del processo civile e penale** (M1C1-37)⁹⁷. Si tratta di oltre venti misure attuative, cui sta lavorando attivamente il Ministero della giustizia, in alcuni casi di concerto con altre amministrazioni competenti.

4.5 Energia e ambiente

Nell'ambito del trasporto stradale e ferroviario, al fine di assicurare una mobilità sostenibile e, nell'ottica di promuovere attività sperimentali per l'utilizzo e la produzione dell'idrogeno, sono stati previsti nel PNRR tre specifici investimenti con scadenze nel primo semestre 2023.

Il primo investimento riguarda il **trasporto su strada** (M2C2-14) e mira alla sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale attraverso la realizzazione di almeno 40 **stazioni di rifornimento di idrogeno**, in particolare con riferimento alle lunghe percorrenze per i mezzi pesanti⁹⁸, in linea con la direttiva 2014/94/UE del 22 ottobre 2014 sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi. Le stazioni di rifornimento saranno ubicate in particolare lungo le autostrade, vicino ai porti e in prossimità dei terminali logistici, localizzate prioritariamente nell'ambito di *Hydrogen Valleys* e vicino agli hub logistici⁹⁹. I distributori saranno adatti per camion e auto, funzionanti anche a pressioni di oltre i 700 bar. Il bando per raccogliere le proposte progettuali da parte dei Soggetti attuatori potenzialmente interessati si è chiuso il 30 dicembre 2022 e le attività della Commissione per la valutazione delle istanze si sono concluse il 20 febbraio 2023, con successiva pubblicazione della graduatoria provvisoria, che ha ammesso 36 progetti di realizzazione delle stazioni di rifornimento, di cui 35 ammesse a contributo (decreti di concessione contributi in data 31 marzo 2023). Rispetto alla fase in cui è stato definito il PNRR, **l'evoluzione della dinamica del mercato** sembrerebbe indicare una minore attrattiva del vettore idrogeno nel trasporto stradale rispetto a quanto previsto in precedenza. Il mercato si trova attualmente in una fase di primo sviluppo ed è, quindi, naturale che il numero di operatori economici disposti a investire sia limitato e sia costituito prevalentemente dai principali player di settore. Nella riunione con la Commissione europea del 19 aprile scorso l'Amministrazione titolare ha chiesto di rimodulare il target a 35 stazioni di rifornimento a base di idrogeno per veicoli leggeri e pesanti conformi alla direttiva 2014/94/UE, in linea con quanto emerso dalle attività svolte. La dotazione infrastrutturale assicurata dalla procedura di selezione in questione appare, comunque, idonea a favorire il progressivo sviluppo della filiera idrogeno con il prevedibile ingresso nel mercato di nuovi operatori.

Il secondo investimento, relativo al **trasporto ferroviario** (M2C2-16), si pone l'obiettivo di avviare una fase di **sperimentazione dell'utilizzo dell'idrogeno nelle linee ferroviarie non elettrificate** in regioni caratterizzate da elevato traffico passeggeri e con alto utilizzo di motrici alimentate a combustibile diesel¹⁰⁰. Il passaggio all'idrogeno presenta, peraltro, il vantaggio di evitare la fase di

⁹⁷ M1C1 – Riforma 3.1: Riforma della giustizia

⁹⁸ M2C2 – Investimento 3.3: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale

⁹⁹ D.M 199 del 30.06.2022, registrato alla Corte dei conti con n. 2364 del 05.09.2022

¹⁰⁰ M2C2 – Investimento 3.4: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario

elettrificazione delle linee, con conseguente eliminazione dei rischi connessi alla sospensione del servizio e risparmio sui costi per nuove infrastrutture. L'investimento interessa tutta la filiera: produzione dell'idrogeno green, trasporto, stoccaggio, realizzazione delle stazioni di servizio, acquisto dei treni. Le dieci stazioni di rifornimento e di stoccaggio dell'idrogeno lungo sei linee ferroviarie dovranno essere ultimate entro il 30 giugno 2026. La localizzazione degli investimenti tiene conto, in via prioritaria, delle aree e delle esigenze già individuate nel PNRR e in altri provvedimenti per l'implementazione dell'idrogeno (tra cui la Valcamonica e il Salento, le linee ferroviarie regionali Cosenza-Catanzaro, il collegamento ferroviario tra la città di Alghero e l'aeroporto, la tratta Terni-Rieti-L'Aquila-Sulmona). Il 15 novembre 2022 è stato pubblicato il decreto dirigenziale n. 346 che disciplina le modalità per la presentazione delle istanze di accesso alle risorse, nonché i criteri per la valutazione tecnica e la selezione delle proposte progettuali. I costi ammissibili corrispondono alla realizzazione degli impianti di produzione, stoccaggio e rifornimento di idrogeno rinnovabile, destinati a fornire, per tutta la loro vita tecnica, idrogeno rinnovabile ai veicoli circolanti sulla sede ferroviaria, ed eventualmente anche sulla sede stradale, a servizio esclusivo dei servizi di trasporto pubblico locale; all'acquisizione del materiale rotabile, qualora gli stessi non siano a carico di altre fonti di finanziamento, nei limiti delle risorse disponibili, al fine di rendere funzionale il sistema ferroviario alimentato a idrogeno rinnovabile; agli impianti di rifornimento propriamente detta, il miglioramento di componenti, attrezzature o strutture esistenti, le opere di ingegneria civile, gli adeguamenti di terreni o strade, i costi di installazione e i costi sostenuti per ottenere le pertinenti autorizzazioni. Dopo che il 20 gennaio 2023 è stato chiuso il bando per raccogliere le proposte progettuali da parte dei Soggetti attuatori potenzialmente interessati, la Commissione istituita per la valutazione delle domande ha completato le proprie analisi e il 31 marzo è stato emesso il Decreto Dirigenziale di ripartizione e assegnazione delle risorse che ha considerato eleggibili 10 progetti in 10 linee ferroviarie, coerentemente con quanto previsto dalla CID.

Il terzo investimento (M2C2-33), riguarda il **rinnovo di parte della flotta di treni per trasporto regionale e servizio universale** con treni alimentati con combustibili puliti¹⁰¹. L'investimento consentirà di ridurre l'età media del parco rotabile regionale tramite l'acquisto di unità a propulsione elettrica, ibrida e a idrogeno. La misura prevede l'acquisto di 150 treni per sostituire un numero equivalente di vecchie unità entro il 2026. Il costo totale dell'investimento è pari a 800 milioni di euro, di cui 600 milioni relativi al rinnovo dei treni e 200 milioni per l'acquisto di materiale rotabile Intercity da destinare ai collegamenti del Sud Italia. Ai fini del raggiungimento della milestone, dovranno essere aggiudicati tutti gli appalti pubblici per il rinnovo del parco ferroviario per il trasporto pubblico regionale con treni a combustibili puliti e servizio universale. Con riferimento al sub-investimento 4.4.2a "Rinnovo dei treni TPL", è stato emanato il decreto ministeriale di riparto n.319 del 9 agosto 2021 le cui risorse sono destinate all'acquisto di treni ad alimentazione elettrica o a idrogeno per il rinnovo delle flotte del materiale rotabile ferroviario per i servizi di trasporto regionale di interesse delle Regioni e delle Province autonome. Il riparto tiene conto della percentuale da destinare alle Regioni nei territori del Mezzogiorno pari al 50 per cento delle risorse

¹⁰¹ M2C2 – Investimento 4.4.2: Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati con combustibili puliti e servizio universale

complessive. I treni acquistati dovranno presentare emissioni dirette (dallo scarico) di CO₂ pari a zero, oppure pari a zero soltanto quando operano su binari dotati delle infrastrutture necessarie e che utilizzano un motore convenzionale quando tali infrastrutture non sono disponibili (bimodali). Si sono concluse le procedure di erogazione dell'anticipazione del 10 per cento delle risorse disponibili per i "nuovi progetti".

Con riferimento al sub-investimento 4.4.2b **"Intercity al Sud"**, con decreto ministeriale n.475 del 29 novembre 2021, sono stati assegnati alla società Trenitalia gli ulteriori 200 milioni di euro per il rinnovo del parco rotabile destinato ai servizi di collegamento a media e lunga percorrenza nelle tratte da e verso il Sud. Sono state verificate le caratteristiche tecniche dei treni e delle carrozze da acquistare ai fini del rispetto del DNSH.

In campo energetico, alcune scadenze previste nell'ambito del primo semestre sono dirette a **sostenere progetti di produzione di idrogeno verde (distretti dell'idrogeno) e a promuovere l'idrogeno come fonte di energia rinnovabile nei settori dove è più difficile abbattere le emissioni di gas serra** (i cosiddetti settori *hard to abate*).

Rispetto 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** (*hydrogen valleys*) nelle aree industriali dismesse o in aree limitrofe, l'investimento, realizzato a regia, vede quali enti attuatori le Regioni e le Province autonome che, all'esito dell'avviso pubblicato il 27 gennaio 2022, hanno manifestato il proprio interesse a partecipare all'attuazione dell'investimento. Il raggiungimento dell'obiettivo richiede l'aggiudicazione di tutti i contratti (M2C2-48). L'importo complessivo dell'investimento è pari a 500 milioni di euro ed è suddiviso in due linee di attività:

- 450 milioni di euro ripartiti tra le Regioni e le Province autonome, per la realizzazione di progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi connessi all'investimento;
- 50 milioni di euro sono destinati ai Progetti bandiera.

In relazione alla prima linea, un decreto direttoriale ha definito le modalità tecnico-operative e gli adempimenti delle Regioni e Province autonome in qualità di Soggetti attuatori, nonché lo schema di bando tipo per la concessione delle agevolazioni da parte delle Regioni e Province autonome. In esito alla pubblicazione da parte delle Regioni e delle Province autonome dei bandi finalizzati alla selezione di proposte progettuali, in data 16 maggio 2023, a seguito della pubblicazione da parte della Regione Sicilia del provvedimento che approva la graduatoria dei progetti ammessi a finanziamento, risultano approvate tutte le graduatorie da parte dei Soggetti attuatori delegati. Pertanto, allo stato risultano individuati oltre 50 progetti ammissibili al finanziamento per un importo medio di risorse assegnate di quasi 8 milioni di euro.

Per quel che concerne gli ulteriori 50 milioni di euro destinati ai progetti bandiera oggetto del protocollo di intesa tra il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 13 aprile 2022, l'8 giugno 2022 a Palazzo Chigi sono stati siglati i protocolli di intesa con le Regioni di Basilicata, Friuli-Venezia-Giulia, Piemonte, Puglia e Umbria, che hanno eletto la realizzazione delle *hydrogen valleys* come progetto bandiera del PNRR.

Con riferimento all'investimento teso ad abbattere le emissioni di carbonio nei **settori hard-to-abate** che utilizzano il metano come fonte di energia termica (cemento, cartiere, ceramica, industrie del vetro, ecc.) e a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione per favorire **l'impiego nei**

processi industriali di idrogeno elettrolitico, prodotto a partire da fonti di energia rinnovabile o dall'energia elettrica di rete, è prevista la firma dell'accordo con i titolari dei progetti selezionati per promuovere la transizione dal metano all'idrogeno verde (M2C2-50). Nello specifico, l'Investimento mira a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione nel campo dei processi industriali, al fine di sviluppare iniziative per l'impiego di idrogeno nei settori industriali che utilizzano il metano come fonte di energia termica (cemento, cartiere, ceramica, industrie del vetro ecc.).

È previsto l'avvio di una gara d'appalto specifica per sostenere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione del processo di produzione dell'acciaio attraverso un aumento dell'uso di idrogeno. Viene inoltre sostenuta la produzione di idrogeno elettrolitico a partire da fonti di energia rinnovabile ai sensi della direttiva (UE) 2018/2001 o dall'energia elettrica di rete. Il gas naturale non riceve invece alcun finanziamento nell'ambito del progetto. Con decreto ministeriale n. 463 del 21 ottobre 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 282 del 2 dicembre 2022, sono state disciplinate le modalità e i criteri generali per la concessione delle agevolazioni previste nell'ambito dei due distinti investimenti¹⁰².

Per l'attuazione dell'investimento¹⁰³, è stata prevista, inoltre, la destinazione di un miliardo di euro alla realizzazione di impianti per la produzione del preridotto (DRI, *Direct Reduced Iron*) attraverso l'esclusivo utilizzo di idrogeno verde, ed è stato identificato come soggetto attuatore la DRI D'Italia S.p.A., controllata al 100 per cento da Invitalia S.p.A., cui sono state assegnate le risorse in oggetto. Il decreto n. 463 ha anche provveduto alla ripartizione delle risorse e alla definizione dei criteri per la concessione dei benefici tra i progetti di ricerca e sviluppo e per la realizzazione di prototipi destinati alla produzione di acciaio e per altri settori dove è più difficile abbattere le emissioni di gas serra (i cosiddetti settori *Hard to Abate*).

Con decreto direttoriale n. 254 del 15 marzo 2023 sono state definite le modalità tecnico-operative per l'attuazione dei progetti, prevedendo l'apertura dello sportello per la presentazione e la selezione dei Piani di decarbonizzazione industriale. Lo sportello è aperto a decorrere dal 20 marzo 2023 fino al 30 giugno 2023.

In data 8 maggio 2023, sul sito MASE, è stato pubblicato il decreto direttoriale n. 326 di modifica del decreto direttoriale n. 254 del 15 marzo 2023.

Un intervento di riforma previsto per il primo semestre 2026 richiede la definizione di **un nuovo quadro giuridico per la promozione dell'idrogeno come fonte di energia rinnovabile**, prevedendo in particolare: 1) regolamenti tecnici di sicurezza per produzione, trasporto, stoccaggio e utilizzo dell'idrogeno; 2) procedure di autorizzazione accelerata con sportello unico per costruire e gestire impianti di elettrolisi; 3) regolamentazione della partecipazione degli impianti di produzione di idrogeno ai servizi di rete, incaricando ARERA di emanare specifiche misure di regolamentazione; 4) un sistema di garanzie di origine per l'idrogeno rinnovabile; 5) procedure e criteri per definire le aree di rifornimento sulle autostrade e ottimizzarne l'ubicazione per realizzare corridoi dell'idrogeno; 6) un coordinamento del piano decennale di sviluppo del gestore del sistema di trasporto (TSO) nazionale con i piani di altri TSO europei (M2C2-20)¹⁰⁴.

¹⁰² M2C2 – Investimento 3.1: Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse (hydrogen valleys) e M2C2 – Investimento 3.2: Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate.

¹⁰³ Articolo 24 del decreto-legge n. 144/2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 175/2022.

¹⁰⁴ M2C2 – Riforma 3.1: Semplificazione amministrativa e riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione dell'idrogeno.

La riforma prevista dalla *milestone* risulta allo stato realizzata attraverso una serie di provvedimenti normativi che includono il decreto legislativo n. 199/2021 (art. 38), ove si prevedono procedure semplificate per costruire piccole strutture per la produzione di idrogeno verde e il decreto-legge n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 41/2023, ove si introducono misure riguardanti le condizioni di costruzione delle stazioni di rifornimento a base di idrogeno. E' stato inoltre adottato un decreto ministeriale¹⁰⁵ che specifica, nell'ambito dei parametri di qualità del gas naturale definiti dal decreto ministeriale del 18 maggio 2018, un primo valore limite cautelativo per l'immissione di idrogeno nelle reti, al fine di consentire l'avvio al più presto, come previsto dal PNRR, dell'immissione dell'idrogeno nelle reti di trasporto e distribuzione di gas naturale, garantendo al contempo i massimi livelli di sicurezza per gli utilizzatori, la popolazione e l'ambiente¹⁰⁶. In collaborazione con Società Nazionale Metanodotti - SNAM (TSO - *Transport System Operator* nazionale), è in esame il piano di azione e l'identificazione delle strutture in cui avviare sperimentazioni preparatorie per la modifica delle regole tecniche per il trasporto di idrogeno nella rete gas. È, infine, in fase di predisposizione l'atto di indirizzo a SNAM in merito all'uso di standard condivisi per il trasporto di idrogeno.

Nel corso del primo semestre è prevista l'aggiudicazione degli appalti pubblici per l'installazione di **2.500 stazioni di ricarica veloci e ultra-veloci per veicoli elettrici in autostrada e almeno 4.000 in zone urbane** (M2C2-27), ristrutturando anche la rete di distribuzione dei carburanti, con l'obiettivo finale di realizzare una rete di ricarica uniformemente distribuita sull'intero territorio nazionale¹⁰⁷. Più nello specifico, l'investimento si compone di tre linee d'intervento: 1) installazione di stazioni di ricarica rapida per veicoli elettrici in strade extra-urbane da almeno 175 kW; 2) installazione di stazioni di ricarica rapida per veicoli elettrici in zone urbane da almeno 90 kW; 3) installazione di stazioni di ricarica pilota con natura sperimentale e stoccaggio di energia. È stata aperta ed è terminata (dal 23 maggio 2022 al 6 giugno 2022) una consultazione pubblica con gli *stakeholders* relativa ai criteri e alla modalità di implementazione della misura e sono stati analizzati i contributi ricevuti. È stato anche integrato il quadro normativo e regolamentare per l'attuazione delle varie linee della misura, stabilendo, in particolare, i criteri e le modalità per la concessione dei contributi a fondo perduto (nella misura massima del 40 per cento delle spese finanziabili)¹⁰⁸.

Nella riunione con la Commissione europea del 19 aprile 2023 l'Amministrazione titolare ha evidenziato alcuni ritardi nella realizzazione della misura, anche collegati alla necessità di consultare i potenziali interessati e di approfondimenti con il Gestore del Sistema Elettrico (GSE). Con l'obiettivo di accelerare il processo in linea con gli impegni della CID, l'8 maggio 2023 è stata ammessa alla registrazione presso la Corte dei conti, con delibera n. 1645, la Convenzione con il Gestore Servizi Energetici S.p.A. (GSE) ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 per il supporto tecnico-operativo per l'attuazione dell'Intervento 4.3. e riguardante, in particolare, l'avvio e la gestione delle procedure competitive volte alla selezione dei progetti, sino

¹⁰⁵ Decreto del Ministero della transizione ecologica del 3 giugno 2022 pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 16 giugno 2022, n. 139.

¹⁰⁶ È in corso di finalizzazione anche l'aggiornamento del sistema di garanzie di origine che comprende l'idrogeno; decreto attuativo dell'articolo 46 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199.

¹⁰⁷ M2C2 – Investimento 4.3 - Installazione di infrastrutture di ricarica elettrica.

¹⁰⁸ Decreti del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 10 e n. 11 del 12 gennaio 2023.

all'adozione dei decreti di concessione delle agevolazioni ed alla gestione della fase post-ammissione.

Ciò ha consentito, anche a seguito del perfezionamento degli atti con il GSE, di bandire tempestivamente, il 10 maggio scorso sul sito istituzionale del MASE¹⁰⁹ gli avvisi pubblici relativi, da un lato, alla *“presentazione di proposte progettuali finalizzate alla realizzazione di Infrastrutture di ricarica elettrica nei centri urbani nell’ambito del PNRR, Missione 2, Componente 2, Investimento 4.3, finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU”* e, dall’altro lato, alla *“presentazione di proposte progettuali finalizzate alla realizzazione di Infrastrutture di ricarica elettrica sulle superstrade nell’ambito del PNRR, Missione 2, Componente 2, Investimento 4.3, finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU”*. Entrambi gli avvisi prevedono per la presentazione delle proposte una scadenza a trenta giorni dalla pubblicazione, ossia il 9 giugno 2023.

Sempre in materia di **risparmio energetico**, entro giugno 2023 dovrà essere completata la ristrutturazione di edifici per almeno 12.000.000 metri quadrati e il miglioramento di almeno due classi energetiche rispetto alla situazione *ex ante*, nonché la ristrutturazione di almeno 1.400.000 metri quadri per scopi **antisismici** (M2C3-2). Sulla misura, che riguarda i progetti in essere, è attivo un monitoraggio continuo da parte del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica in collaborazione con l’Agenzia delle entrate ed ENEA¹¹⁰. In particolare, sono in corso approfondimenti per selezionare gli interventi da rendicontare nell'ambito del PNRR e sono stati attivati dal Ministero due tavoli tecnici per il monitoraggio dell’avanzamento dell’investimento: un tavolo tecnico, a cui partecipa anche ENEA, si occupa dell’avanzamento fisico della misura mentre il secondo, a cui partecipano anche l’Agenzia delle Entrate e il Dipartimento delle finanze del Ministero dell’economia e delle finanze, si occupa dell’avanzamento finanziario della misura.

In sede di attuazione della misura e tenuto conto delle procedure di verifica e controllo poste in essere dalla Commissione in sede di *assessment* di misure simili, l’Amministrazione titolare, nel corso della riunione tecnica del 19 aprile, ha chiesto alcune modifiche per evitare l’ineleggibilità di alcune tipologie di spese. Anzitutto, si chiede di eliminare la componente relativa al Sismabonus (comunque coperta con fondi ordinari) e di sostituirla aumentando conseguentemente i target Ecobonus (innalzati da 12.000.000 a 14.000.000 metri quadrati). L’obiettivo finale diverrebbe maggiormente sfidante e pienamente coerente con gli obiettivi di risparmio di energia primaria in quanto resterebbero collegati ai subcriteri di conseguimento della misura Ecobonus.

Inoltre, in relazione all’Ecobonus l’Amministrazione titolare richiede di modificare la condizionalità prevista dal CID, indicando un elemento numerico esplicito per il limite di costo per la sostituzione dell’impianto termico ed escludendo il riferimento alla presunta restrittiva limitazione della sostituzione dell’impianto termico ed escludendo il riferimento alla presunta restrittiva limitazione della sostituzione alle sole caldaie a gasolio (interventi di sostituzione presenti molto limitati nel numero), con il rinvio a sistemi più efficienti conformi alla normativa vigente ed al principio DNSH.

La necessità di chiarire questi due aspetti è molto rilevante dato che la misura ha un costo imputato al PNRR pari a 13,950 miliardi di euro che, in caso di non ammissibilità, inciderebbe negativamente in misura significativa sul bilancio dello Stato.

¹⁰⁹ <https://www.mase.gov.it/pagina/investimento-4-3-installazione-di-infrastrutture-di-ricarica-elettrica-0>.

¹¹⁰ M2C3 – Investimento 2.1: Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici.

Infine, in relazione all'investimento che interessa il tratto del fiume Po che ricade nelle Regioni di Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte¹¹¹, entro la fine del primo semestre 2023 si prevede la revisione del quadro giuridico per gli interventi di **rinaturazione dell'area del Po** e l'entrata in vigore di tutta la legislazione finalizzata al recupero del corridoio ecologico rappresentato dall'alveo del fiume, costituito da una notevole diversità di ambienti (ad esempio, rive, isole, banchi di sabbia, ecc.) (M2C4-21). All'inizio di agosto 2022, l'Autorità di Bacino Distrettuale del fiume Po ha adottato il Programma d'Azione, a seguito del parere favorevole rilasciato dalla Cabina di regia in data 21 luglio 2022, che ne ha confermato la coerenza con gli obiettivi della misura. All'approvazione del Programma d'Azione ha fatto seguito la stipula in data 9 gennaio 2023 della convenzione tra Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e Agenzia Interregionale per il fiume Po, tesa a regolamentare il finanziamento accordato al progetto, nonché l'intervento normativo di cui all'articolo 42 del decreto-legge n.13/2023. La revisione del quadro giuridico per gli interventi di rinaturazione dell'area del Po prevista dalla *milestone* risulta pertanto effettuata in linea con la CID.

4.6 Istruzione, università e ricerca

L'importante scadenza inserita nella rata di giugno 2023 riguarda il potenziamento dell'offerta educativa nella fascia 0-6 anni su tutto il territorio nazionale, attraverso la creazione di strutture in grado di offrire almeno 264.480 nuovi posti tra **asili nido e scuole per l'infanzia** entro il 31 dicembre 2025. Entro il 30 giugno 2023 si prevede l'aggiudicazione di tutte le gare di appalto dei lavori per gli interventi ammissibili di costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura della prima infanzia (M4C1-9)¹¹². Al fine di accelerare le procedure attuative propedeutiche al raggiungimento del target sono stati attivati degli Accordi quadro con Invitalia per il supporto ai comuni nelle attività di centralizzazione delle committenze. Risultano finanziati complessivamente 2.655 interventi tra "progetti in essere" e "progetti nuovi". La misura relativa agli asili nido e alle scuole per l'infanzia è molto rilevante da un punto di vista sociale ed è strettamente collegata alle iniziative per la natalità e per assicurare un maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

La misura ha scontato una difficile fase di avvio legata alle criticità gestionali e amministrative. Il bando originario prevedeva la conclusione della fase di selezione degli interventi entro marzo 2022. La necessità di assicurare il 40 per cento delle risorse al Sud e l'incremento dei costi delle materie prime hanno dapprima rallentato la conclusione della selezione degli interventi e successivamente l'avvio della progettazione degli stessi. Il Governo in carica è intervenuto prorogando la data di affidamento dei lavori da marzo 2023 a maggio 2023 e successivamente, con decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 articolo 7, alla scadenza del termine di aggiudicazione previsto dagli obiettivi del Piano, con importanti azioni a supporto degli enti locali per accompagnarli nelle procedure di affidamento dei lavori nonché con norme di semplificazione e di deroga e con l'inserimento dei poteri commissariali di sindaci e presidenti di provincia sull'edilizia scolastica per velocizzare le procedure amministrative. Allo stato i Comuni, Soggetti attuatori degli interventi, stanno

¹¹¹ M2C4 – Investimento 3.3: Rinaturazione dell'area del Po

¹¹² M4C1 – Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia

procedendo con la conclusione della fase di progettazione e hanno avviato la fase di affidamento dei lavori.

Nel corso della riunione tecnica del 19 aprile 2023 con la Commissione europea il Ministero competente ha illustrato in dettaglio lo stato di attuazione della misura e ha attivato, d'intesa con ANCI, un monitoraggio costante dei Soggetti attuatori per verificare puntualmente il rispetto dei tempi. L'obiettivo del Ministero dell'Istruzione e del Merito e del Governo è quello di aggiudicare entro giugno il numero massimo di interventi e, eventualmente, proporre per quelli in ritardo misure di attuazione rafforzata per consentire, comunque, il rispetto del predetto target finale.

Appare rilevante menzionare, anche se riguarda una scadenza prevista per il prossimo settembre, il processo di attuazione della Missione 4-C3 relativa alla **messa in sicurezza, all'efficientamento energetico e alla costruzione di edifici delle scuole secondarie superiori**, per il quale si registra una buona performance delle Province che, secondo un monitoraggio condotto da UPI nel mese di maggio 2023, hanno già aggiudicato il 70 per cento dei lavori. Si tratta complessivamente di 1,2 miliardi di euro per oltre 1.100 progetti.

Con riferimento alla formazione in ambito sanitario, è previsto entro il primo semestre del 2023 l'aumento del numero di **borse di studio in medicina generale**, con l'assegnazione di 1.800 borse, garantendo il completamento di due cicli di apprendimento triennali (M6C2-14)¹¹³. In totale, entro giugno 2024 (M6C2-15), è prevista l'assegnazione di ulteriori 900 borse per un totale di 2.700 assegnazioni aggiuntive, che garantiscono il terzo ciclo di apprendimento triennale. Le attività del triennio formativo 2021-2024 sono iniziate a maggio 2022, dopo che il Ministro della Salute aveva ripartito tra le regioni le risorse per finanziare le prime 900 borse di studio per i medici di medicina generale. Per il triennio formativo 2022-2025, a settembre 2022 è stato adottato il decreto del Ministro della Salute che ripartisce alle Regioni le risorse per finanziare le ulteriori 900 borse di studio. Il decreto di riparto è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 298 del 22 dicembre 2022. Il concorso nazionale per l'accesso ai corsi di formazione specifica in medicina generale relativi al triennio 2022-2025 si è svolto entro i termini previsti. L'assegnazione di queste ulteriori 900 borse di studio completerà il target.

Infine, nel settore della ricerca, un target quantitativo di prossima scadenza riguarda i sistemi integrati di ricerca e innovazione. Obiettivo della misura è facilitare l'integrazione tra la conoscenza scientifica generata in infrastrutture di ricerca di alta qualità e il settore economico e nel finanziare la creazione o il rafforzamento, su base competitiva, delle infrastrutture di ricerca e innovazione, promuovendo la combinazione di investimenti pubblici e privati¹¹⁴ (M4C2-16). È previsto che entro giugno 2023 siano finanziate almeno 30 infrastrutture facenti parte del sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione che comprendano infrastrutture multifunzionali in grado di coprire almeno tre settori tematici quali: i) quantistica, ii) materiali avanzati, iii) fotonica, iv) scienze della vita, v) intelligenze artificiali, vi) transizione energetica. Il conseguimento soddisfacente dell'obiettivo dipende anche dall'assunzione di almeno 30 *research manager* per il sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione. Con il decreto direttoriale del 20-22 giugno 2022 sono stati

¹¹³ M6C2 – Investimento 2.2.1: Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario. Submisura: borse aggiuntive in formazione di medicina generale

¹¹⁴ M4C2 – Investimento 3.1: Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione

approvati i finanziamenti per un totale (comprensivo di successivi scorrimenti) di 57 infrastrutture di ricerca e innovazione.

4.7 Lavoro e imprese

Nel corso del primo semestre 2023, gli obiettivi volti a stimolare la crescita e lo sviluppo delle imprese si concentrano sull'individuazione delle imprese nazionali ammesse a partecipare agli "Importanti progetti di comune interesse europeo" (IPCEI), strumento che consente al tessuto produttivo nazionale di posizionarsi lungo le catene del valore considerate strategiche a livello comunitario (M4C2-12)¹¹⁵. Entro il termine per la presentazione della domanda di pagamento della rata verrà predisposto l'elenco dei progetti ammessi a partecipare. Nello specifico, i progetti IPCEI in tema di Idrogeno (1A-Technology e 1B-Industry) sono già stati notificati alla Commissione europea, per le verifiche in tema di compatibilità con la normativa in materia di aiuti di stato, e autorizzati nel periodo luglio-settembre 2022. La procedura di notifica alla Commissione europea dei progetti di investimento riguardanti la "Microelettronica 2" si è perfezionata il 19 aprile 2023 mentre, per quelli relativi alle "Infrastrutture digitali e i servizi *cloud*", si concluderà entro giugno-luglio 2023. L'autorizzazione da parte della Commissione europea è entro i 60 giorni successivi al completamento della fase di notifica. Anche in relazione a questa misura, nella riunione del 19 aprile 2023 con la Commissione europea sono state avviate interlocuzioni per chiarire le modalità attuative e di rendicontazione degli interventi.

Prosegue inoltre l'attuazione dell'investimento Fondo impresa femminile, a **sostegno dell'imprenditoria femminile** attraverso l'erogazione del contributo finanziario nei confronti di ulteriori 700 imprese (M5C1-18)¹¹⁶. Alla chiusura degli sportelli (20 maggio 2022 per la prima linea di intervento e 8 giugno 2022 per la seconda), sono pervenute complessivamente 13.079 domande, di cui 4.984 per la prima linea di intervento (nuove imprese) e 8.095 per la seconda (sviluppo di imprese già attive). Per quanto riguarda le misure NITO-ON e Smart&Start, gli sportelli sono stati aperti in data 19 maggio 2022 e sono tuttora attivi. Si stima che, alla scadenza del *target*, saranno state finanziate, attraverso i tre strumenti, oltre 1.000 imprese, superando quindi il target. Come per la precedente, in relazione a questa misura, nella riunione del 19 aprile 2023 con la Commissione europea sono state avviate interlocuzioni per chiarire le modalità attuative e di rendicontazione degli interventi.

Nel primo semestre 2023, al fine di accrescere la **capacità produttiva degli studi di Cinecittà**, è prevista la firma del contratto tra Cinecittà Spa, in qualità di soggetto attuatore della misura, e le società incaricate della costruzione e del recupero dei nove teatri di posa nel comprensorio di Cinecittà (M1C3-20)¹¹⁷. In relazione al traguardo da conseguire entro il 30 giugno sono in corso le sottoscrizioni dei contratti di appalto previsti. Con Nota dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro della Cultura n. 1773 del 20 gennaio 2023, di riscontro alla richiesta pervenuta dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR con nota prot. n. 47 del 13 gennaio 2023, per l'aggiornamento del PNRR è stata formulata una proposta di rimodulazione che comporta una

¹¹⁵ M4C2 – Investimento 2.1: IPCEI.

¹¹⁶ M5C1 – Investimento 1.2: Creazione imprese femminili.

¹¹⁷ M1C3 – Investimento 3.2: Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà).

variazione al target europeo M1C3-21 (giugno 2026) così definito: *“n. 9 Teatri i cui lavori di riqualificazione, ammodernamento, costruzione sono stati ultimati”* (in luogo dei 17 Teatri inizialmente previsti, di cui i restanti otto avrebbero dovuto essere realizzati nell’area contigua di Torre Spaccata, previa acquisizione della disponibilità della stessa). Successivamente, in sede di confronto con i servizi della Commissione europea nella riunione del 19 aprile 2023, il Ministero della Cultura ha confermato questo orientamento, richiedendo la riduzione del target finale.

L’esigenza della modifica scaturisce dal rilevante incremento dei costi delle materie prime e delle fonti energetiche conseguenti alla guerra Russia-Ucraina, che hanno determinato il significativo incremento dei prezzi a base d’asta delle 9 gare d’appalto già pubblicate, nonché dal mancato ingresso di CDP Immobiliare Srl nel capitale sociale di Cinecittà Spa mediante conferimento dell’area di Torre Spaccata, funzionale alla realizzazione degli otto nuovi teatri di posa. Ne consegue che tale area può entrare nella disponibilità di Cinecittà Spa solo mediante acquisizione a titolo oneroso, condizione che ha comportato una revisione complessiva del progetto, prevedendo la destinazione dell’area di Torre Spaccata a backlot di Cinecittà, anche in considerazione del fatto che la costruzione dei nuovi teatri sul sito storico di Cinecittà riduce considerevolmente la superficie attualmente utilizzata come backlot per la realizzazione di scenografie all’aperto, altrettanto strategiche per le attività di produzione.

La revisione del progetto si è resa, inoltre, necessaria poiché con decreto n. 225 del 3 novembre 2022 una porzione dell’area di Torre Spaccata è stata dichiarata dalla Commissione regionale per il Patrimonio culturale del Lazio di interesse archeologico particolarmente importante, ai sensi dell’articolo 10, comma 1 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, sottoponendo pertanto tale area a disposizioni di tutela molto severe, che prevedono il divieto per costruzioni a carattere permanente di qualunque genere e tipo nell’area con vincolo diretto e forte limitazioni nelle restanti area sottoposte a vincolo indiretto.

4.8 Misure per l’inclusione sociale

Nella prima parte del 2023 era prevista l’aggiudicazione degli appalti pubblici relativi ai progetti in materia di sport e inclusione sociale individuati dai cinque decreti pubblicati nell’estate 2022 (M5C2-21)¹¹⁸. L’investimento, a titolarità del Dipartimento per lo Sport, è finalizzato a favorire la rigenerazione delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi, al fine di promuovere l’inclusione e l’integrazione sociale, soprattutto nelle zone più svantaggiate d’Italia. I criteri di selezione dovevano garantire che almeno il 50 per cento degli investimenti fossero destinati a nuove costruzioni.

Entro il 2026 dovranno essere stati effettuati almeno 100 interventi (costruzione di nuove strutture sportive situate nelle aree svantaggiate del paese; fornitura di attrezzature sportive, compresa l’applicazione di tecnologie allo sport; riqualificazione e adeguamento degli impianti sportivi esistenti), per una superficie minima di 200 mila metri quadri. Le risorse, pari a 700 milioni di euro, sono state suddivise su tre linee di intervento, associate ad altrettanti cluster, suddivisi in due avvisi pubblici di invito agli enti a manifestare interesse. Il cluster 1 (350 milioni di euro destinati ai Comuni capoluogo di Regione e ai Comuni capoluogo di Provincia con popolazione superiore ai 20.000

¹¹⁸ M5C2 – Investimento 3.1: Progetto Sport e inclusione sociale.

abitanti, nonché ai Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti), riguarda la realizzazione di nuovi impianti sportivi; il cluster 2 (188 milioni di euro destinati ai Comuni capoluogo di Regione e ai Comuni capoluogo di Provincia con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, nonché ai Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti), per la rigenerazione di impianti e aree preesistenti; il cluster 3 (162 milioni di euro, destinati a tutti i Comuni italiani) finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla rigenerazione di quelli esistenti di interesse delle Federazioni sportive.

All'esito della fase istruttoria relativa agli avvisi pubblicati in data 22 marzo 2023, il Dipartimento ha ammesso a finanziamento 298 interventi per complessivi 647.388.874 euro. In seguito ad alcune rinunce, è stata effettuata una riprogrammazione delle risorse e sono stati ammessi a finanziamento ulteriori interventi. Alla data del 30 aprile 2023 risultano stipulati 297 accordi di concessione di finanziamento per un totale di 653.788.874 euro e risultano aggiudicate le procedure di gara per 247 interventi (sono comprese le gare aggiudicate nel primo trimestre del 2023, che si riferiscono a 242 interventi).

Entro il primo trimestre del 2023 era prevista anche l'entrata in vigore di una legge quadro per il rafforzamento degli **interventi a favore degli anziani non autosufficienti** (M5C2-3)¹¹⁹. La riforma è il risultato di una complessa ed intensa attività di studio e di approfondimento svolta dalla Commissione "Interventi sociali e politiche per la non autosufficienza" istituita in data 21 maggio 2021 presso il Ministero del Lavoro e Politiche sociali e dalla "Commissione per la riforma dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria della popolazione anziana" istituita presso il Ministero della Salute. Le proposte delle due commissioni sono state oggetto di un delicato lavoro di riformulazione, modifica e rivisitazione ad opera dell'Ufficio Legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito di incontri periodici di coordinamento attivati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale attività è stata caratterizzata da un consistente lavoro di revisione svolto dai rappresentanti delle istituzioni che a diverso titolo hanno avuto competenza in materia. Il 20 gennaio 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge che introduce deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane, con l'obiettivo di attuare le norme in materia previste nella legge di bilancio 2022¹²⁰ e realizzare quanto richiesto dal PNRR. Successivamente, nella seduta dell'8 marzo 2023, la Conferenza Unificata ha espresso parere favorevole sul disegno di legge e in data 21 marzo 2023 si è concluso l'iter di approvazione in entrambi i rami del Parlamento. La legge 23 marzo 2023, n. 33 ha come principio ispiratore il riconoscimento del diritto delle persone anziane alla continuità di vita e di cure presso il proprio domicilio, reso possibile anche dalla semplificazione e integrazione delle procedure di valutazione della persona anziana non autosufficiente. In particolare, è prevista l'istituzione dei punti unici di accesso" (PUA), diffusi sul territorio, attraverso i quali sarà possibile effettuare, in una sede unica, una valutazione multidimensionale finalizzata a definire un "progetto assistenziale individualizzato" (PAI), che include tutte le prestazioni sanitarie, sociali e assistenziali necessarie per la persona anziana. Oltre a definire una specifica governance nazionale delle politiche in favore degli anziani, con il compito di coordinare gli interventi, altri elementi di rilievo riguardano la promozione di

¹¹⁹ M5C2 - Riforma1.2: Riforma relativa alle persone anziane non autosufficienti.

¹²⁰ Nella legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi da 159 a 169, della legge n. 234 del 2021) sono stati introdotti e finanziati specifici livelli essenziali delle prestazioni per le persone e gli anziani non autosufficienti, insieme ad altri livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i servizi sociali territoriali.

misure a favore dell'invecchiamento attivo e dell'inclusione sociale, di nuove forme di coabitazione solidale per le persone anziane e di coabitazione intergenerazionale nonché di interventi per la prevenzione della fragilità delle persone anziane. Si prevedono, inoltre, interventi a favore dei caregiver familiari, l'integrazione degli istituti dell'assistenza domiciliare integrata (ADI) e del servizio di assistenza domiciliare (SAD), il riconoscimento del diritto delle persone anziane alla somministrazione di cure palliative domiciliari e presso hospice, l'introduzione di una prestazione universale per la non autosufficienza. Obiettivo primario del provvedimento è la tutela della dignità e la promozione delle condizioni di vita, di cura e di assistenza delle persone anziane, attraverso la ricognizione, il riordino, la semplificazione, l'integrazione e il coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria alla popolazione anziana. A tal fine, la legge delega il Governo all'adozione di misure in favore delle persone anziane, con lo scopo di realizzare, attraverso l'assistenza socio sanitaria, la progressiva implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e dei livelli essenziali di assistenza (LEA) per gli anziani non autosufficienti, dando così progressiva attuazione alle politiche di invecchiamento attivo, alla promozione dell'inclusione sociale e alla prevenzione della fragilità per gli anziani autosufficienti¹²¹.

In tema di **contrasto alla povertà educativa nelle regioni del Mezzogiorno** è previsto un investimento di sostegno al Terzo settore per la realizzazione di interventi socioeducativi e culturali rivolti ai minori che versano in situazione di disagio o a rischio di devianza, con il potenziamento dei servizi educativi e assistenziali nella fascia 0-6 anni, la prevenzione precoce della dispersione scolastica e dei fenomeni di disagio per la fascia 5-10 anni, il miglioramento dell'offerta educativa e contrasto dell'abbandono scolastico nella fascia 11-17 anni¹²². Le risorse destinate a questo investimento (220 milioni di euro) vengono assegnate attraverso avvisi predisposti con cadenza annuale fino al conseguimento degli obiettivi previsti. In particolare, entro il 30 giugno 2023 almeno 20 mila minori devono aver beneficiato di progetti di supporto educativo (M5C3-8). Al riguardo, sono stati assegnati 49,9 milioni di euro a seguito di un avviso per la selezione di progetti pubblicato con il decreto dell'Agenzia per la coesione territoriale n. 313 del 29 dicembre 2021 da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale; la graduatoria è stata pubblicata il 28 settembre 2022 e sono stati ammessi al finanziamento 220 progetti con il coinvolgimento di circa 39.000 minori. Inoltre, un successivo decreto del direttore generale dell'Agenzia ha approvato lo scorrimento, per un importo complessivo pari a 10 milioni di euro a valere sui fondi del PNRR, della lista di idoneità relativa a un avviso pubblicato nel 2020 dall'Agenzia stessa. Su tali progetti è stata effettuata una rimodulazione finalizzata al rispetto delle condizionalità del PNRR, che ha consentito di ammettere a finanziamento ulteriori 40 progetti, in corrispondenza dei quali si prevede il coinvolgimento di circa 8.000 minori. Dei 260 progetti selezionati e ammessi a finanziamento, sono stati finora sottoscritti 256 atti d'obbligo. Per ogni progetto deve essere presentata una "Dichiarazione di avvio

¹²¹ La riforma si pone in continuità con le disposizioni contenute all'articolo 1, commi da 159 a 169, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022). Questa ha infatti introdotto e finanziato specifici livelli essenziali delle prestazioni per le persone e gli anziani non autosufficienti, insieme ad altri livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i servizi sociali territoriali, consolidando così nell'ordinamento un primo nucleo di previsioni normative atte a favorire la realizzazione degli obiettivi prefissati

¹²² M5C3 – Investimento 1.3: Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore.

attività”, con l’indicazione del numero dei minori coinvolti nel progetto. Il 14 dicembre 2022 è stato pubblicato un nuovo avviso pubblico: sono pervenute 347 proposte progettuali, per una domanda complessiva di finanziamento di oltre 83 milioni di euro. È in corso l'istruttoria delle domande pervenute e si prevede che venga conclusa entro agosto 2023. In relazione a questa misura nel corso della riunione del 19 aprile 2023 con la Commissione europea sono state avviate interlocuzioni finalizzate a **chiarire le modalità attuative e rendicontative degli interventi**.

4.9 Transizione digitale e innovazione

Per migliorare la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni locali tramite il passaggio al cloud¹²³, il primo traguardo è l’aggiudicazione dei bandi pubblici per le gare d'appalto della pubblica amministrazione locale (comuni, scuole, enti sanitari locali) per la raccolta e la valutazione dei **piani di migrazione al cloud** (M1C1-125). Al riguardo, sono stati pubblicati diversi avvisi pubblici per la concessione di contributi *lump sum* per la realizzazione dei piani di migrazione al cloud sulla base dei “modelli” per la classificazione dei dati e per la presentazione dei piani di migrazione (previsti dal Regolamento AGID emanato il 15 dicembre 2021) rilasciati il 18 gennaio 2022 dal Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD).

Un primo avviso destinato ai comuni (500 milioni di euro), pubblicato il 19 aprile e chiuso il 22 luglio, ha portato a tre decreti di finanziamento che – al netto delle successive rinunce da parte di oltre 700 enti – hanno finanziato oltre 363 milioni a favore di oltre 3.700 comuni che hanno presentato domanda di accesso alle risorse. Da un secondo avviso, ancora a favore dei comuni (334 milioni di euro), pubblicato il 25 luglio 2022 e con scadenza prorogata al 10 febbraio 2023, sono derivati (alla data del 30 aprile 2023) tre ulteriori decreti di assegnazione per oltre 327 milioni, a beneficio di oltre 3.600 enti.

Anche a favore delle scuole sono stati pubblicati tre avvisi, a partire da aprile 2022, per complessivi 110 milioni. A oltre 8.000 istituzioni candidate sono stati assegnati (attraverso quattro distinti decreti di finanziamento) oltre 43 milioni di euro.

Infine, il 28 dicembre 2022 è stato pubblicato un avviso per la migrazione al cloud rivolto alle Aziende sanitarie locali (35 milioni), anch’esso con scadenza prorogata al 24 febbraio 2023, con adesioni per oltre 22 milioni di finanziamento.

Complessivamente al 30 aprile 2023 risultano approvati oltre 14.000 (14.108) piani delle pubbliche amministrazioni locali e non si segnalano particolari criticità (il target europeo più prossimo è M1C1-139 che prevede 4.083 pubbliche amministrazioni migrate al terzo trimestre 2024).

Nell’ambito della digitalizzazione della **Guardia di Finanza**, al fine di abilitare la Guardia di Finanza a sfruttare i *big data* per espandere i propri strumenti di contrasto alla criminalità economica, (M1C1-11)¹²⁴, lo scorso novembre è stato sottoscritto l’“Accordo Quadro Servizi applicativi in ottica cloud e PMO - Ordine diretto”, per un importo di 5 milioni, che consentirà di acquisire servizi professionali per l’analisi di dati, di sviluppo di nuove applicazioni software, sviluppo ed evoluzione in co-working e supporto specialistico finalizzati alla progettazione dell’architettura dei dati e alla scrittura degli

¹²³ M1C1 – Investimento 1.2: Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud per le PA locali

¹²⁴ M1C1 – Investimento 1.6.6: Digitalizzazione della Guardia di Finanza

algoritmi dell'unità di *Big Data Analysis*. Allo stato, non si riscontrano criticità attuative che possano pregiudicare il raggiungimento dei prossimi obiettivi.

Per quanto riguarda lo sviluppo del settore spaziale¹²⁵ - con importanti ricadute sulla transizione digitale e verde – un investimento di titolarità del Ministero delle imprese e del made in Italy (declinato in 4 sub-investimenti: i) SatCom; ii) Osservazione della Terra; iii) Space Factory; iv) In-Orbit Economy) mira a consentire comunicazioni sicure e infrastrutture di monitoraggio per vari settori dell'economia e comprenderà a tal fine attività sia a monte (servizi di lancio, produzione e gestione di satelliti e infrastrutture), che a valle (generazione di prodotti e servizi abilitati). I provvedimenti di assegnazione delle risorse (DPCM e Convenzioni) ai Soggetti attuatori (ASI ed ESA) sono stati adottati e questi ultimi hanno avviato quasi tutti i processi di procurement. A marzo 2023 si è completata l'aggiudicazione degli appalti pubblici per i progetti spaziali e di tecnologie satellitari (M1C2-22). Diverse commesse sono già state affidate ai soggetti realizzatori. In relazione a questa misura, nella riunione del 19 aprile 2023 con la Commissione europea sono stati precisati alcuni elementi del descrittivo, importanti per la rendicontazione della Milestone al 30 giugno 2023.

¹²⁵ M1C2 – Investimento 4.1: Tecnologia satellitare ed economia spaziale

5. Avanzamento finanziario e rendicontazione del PNRR

5.1 Un quadro di sintesi

Per gli anni 2021 e 2022, l'Italia ha conseguito i 151 obiettivi previsti dal Piano (51 del 2021 e 100 nel 2022) e ha incassato risorse europee pari a complessivi 66,9 miliardi di euro. Ulteriori 19 miliardi di euro sono previsti al completamento delle fasi di controllo degli obiettivi raggiunti al 31 dicembre 2022.

Il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del PNRR, ha erogato all'Italia 24,9 miliardi di euro a titolo di prefinanziamento (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13 per cento dell'importo totale stanziato a favore del Paese.

Il 13 aprile 2022 la Commissione europea ha versato la prima rata da 21 miliardi (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti), a seguito della valutazione positiva sugli obiettivi del PNRR che l'Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre 2021.

L'8 novembre 2022 è stata erogata la seconda rata di 21 miliardi di euro (di cui 10 di sovvenzioni e 11 di prestiti), a seguito della valutazione positiva sugli obiettivi del PNRR che l'Italia doveva raggiungere entro il 30 giugno 2022.

Come anticipato nel capitolo 2, relativo al confronto tra gli Stati membri, Italia Spagna e Grecia sono gli unici Stati membri che sinora hanno presentato tre richieste di pagamento. Seguono Portogallo, Croazia, Slovacchia e Romania con due richieste. Francia, Lettonia, Cipro, Bulgaria, Slovenia, Cechia, Lituania, Danimarca, Malta, Austria e Lussemburgo hanno presentato una sola richiesta di pagamento, mentre i restanti nove paesi beneficiari delle risorse RRF non hanno ancora avanzato alcuna richiesta.

5.2 Avanzamento finanziario

Una prima evidenza connessa all'avanzamento finanziario è rappresentata dal sostanziale incremento delle spese rilevate al 31 dicembre 2022 rispetto alle previsioni di spesa contenute nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza del 26 settembre 2022. L'incremento delle spese rilevate rispetto alle previsioni di settembre 2022 è dovuto ad una diversa contabilizzazione nei conti pubblici delle spese relative alla misura Ecobonus, in coerenza con le indicazioni di Eurostat e Istat di febbraio 2023. Tale risultato risulta comunque inferiore alla stima prevista nel DEF 2022, che prevedeva un livello di spesa al 31 dicembre 2022 di 33 miliardi di euro. Occorre richiamare il fatto che le spese rilevate nel corso del 2021-2022, così come già emerso nell'ambito della seconda relazione al Parlamento sullo stato di avanzamento del PNRR, si riferiscono principalmente ai progetti in essere¹²⁶ inseriti nel PNRR confermando una tendenza già rilevata per l'annualità precedente. Più nel dettaglio, le spese rilevate hanno riguardato prevalentemente gli investimenti legati all'Ecobonus e al Sisma-bonus, gli investimenti finalizzati a sostenere la trasformazione digitale delle imprese e gli investimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture (ad esempio, interventi connessi al potenziamento dei collegamenti ferroviari).

¹²⁶ Si tratta dei progetti *in itinere* preesistenti al PNRR (dunque già finanziati a valere su altre fonti nazionali) e successivamente assorbiti all'interno di esso, risultando coerenti con gli obiettivi del Piano stesso.

L'avanzamento finanziario del Piano ascrivibile alle spese afferenti ai nuovi progetti potrà essere registrato a partire dal secondo semestre del 2023, periodo in cui termineranno le fasi di progettazione degli interventi e si avvieranno i cantieri con un conseguente incremento di spesa. Risulta importante evidenziare un elemento di cautela da tenere presente nella lettura dei dati ad oggi disponibili per i progetti PNRR. Le evidenze contenute nel sistema informativo ReGiS allo stato non consentono ancora di avere una visione completa dell'effettivo avanzamento economico/finanziario del Piano. Per molte misure in essere, infatti, la spesa è stata effettuata in base alle procedure amministrative inizialmente previste dalle rispettive norme autorizzatorie (nazionali), ma risulta ancora in moltissimi casi da completare la verifica – a livello di singolo intervento finanziato – degli ulteriori requisiti richiesti per accedere alle risorse del PNRR (come, ad esempio, il rispetto del principio *Do No Significant Harm*, DNSH). L'ammontare delle spese sostenute viene ad oggi rilevato e aggiornato in relazione al processo di continua verifica del possesso dei requisiti specifici dettati dal PNRR anche per i progetti in essere.

Tenendo a mente queste cautele, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, al 31 dicembre 2022 le spese sostenute sono pari a circa **24,48** miliardi di euro, mentre al 28 febbraio 2023 le spese sostenute si attestano a circa **25,74** miliardi di euro e si concentrano su alcune specifiche linee di intervento (Tabella 5.1). Come già sottolineato, il dato di spesa al 31 dicembre 2022 riflette le nuove modalità di contabilizzazione nei conti pubblici delle spese relative alla misura Ecobonus, in coerenza con le indicazioni di Eurostat e Istat.

Con riferimento alle misure catalogate come "Altro", si rappresenta che i circa 1,667 miliardi di euro al 28.02.2023 sono relativi ai restanti investimenti caratterizzati singolarmente da spese dichiarate e cumulate inferiori a 100 milioni di euro per ogni singolo investimento. Nell'ambito di tale cluster le misure che hanno registrato una maggiore spesa sono afferenti ad interventi connessi a istruzione, ricerca, salute, turismo ed altri interventi in materia di trasporti.

A seguire si riporta il dettaglio delle spese sostenute per Amministrazione titolare (Tabella 5.2), con la percentuale di spesa al 31 dicembre 2022 rispetto alla dotazione finanziaria assegnata. A quella data, il livello di spesa media registrato è pari al 13 per cento.

Prima di analizzare la spesa sostenuta per Amministrazione, è opportuno evidenziare che le differenze commentate di seguito non riflettono necessariamente la capacità di spesa dell'Amministrazione stessa, poiché rileva anche la tipologia di interventi finanziati (per esempio, progetti in essere già avviati *versus* progetti nuovi; incentivi automatici alle imprese *versus* investimenti per infrastrutture). Il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti con 39 miliardi di euro di risorse è l'Amministrazione centrale che gestisce oltre il 20 per cento delle risorse totali previste dal PNRR e ha registrato una spesa pari al 12 per cento. Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica è responsabile di 34 miliardi, pari al 18 per cento del Piano, e ha fatto registrare una spesa del 25 per cento; tale risultato come detto sopra è imputabile al Sismabonus ed Ecobonus. La terza Amministrazione centrale in termini di assegnazione delle risorse è il Ministero delle imprese e del made in Italy che, con il 10 per cento del totale delle risorse del Piano, ha fatto registrare una spesa pari al 33 per cento del totale.

Tabella 5.1 – Spese sostenute per misura, componente ed investimento (milioni di euro)

ID MISURA	Descrizione misura	Amministrazione centrale di riferimento	Importo Misura (A)	Spesa effettivamente sostenute al 31.12.2022	Spese effettivamente sostenute al 28.02.2023 (B)	(B/A) %
M2C3I2.1	Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici	MIN AMBIENTE E SICUREZZA ENERGETICA	13.950,00	8.718,75	8.718,75	62,50
M1C2I1.1.1	Credito d'imposta per i beni strumentali 4.0	MINISTERO IMPRESE E DEL MADE IN ITALY	8.867,96	5.438,44	5.438,44	61,33
M2C4I2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni	Ministero dell'Interno	6.000,00	1.645,23	1.645,23	27,42
M3C1I1.2.1	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Brescia-Verona-Vicenza - Padova)	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	3.670,00	1.378,33	1.356,99	36,98
M3C1I1.2.2	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Liguria-Alpi)	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	3.970,14	1.333,88	1.289,93	32,49
M3C1I1.5	Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	2.970,42	872,44	812,53	27,35
M1C2I1.1.2	Credito d'imposta (immateriali non 4.0)	MINISTERO IMPRESE E DEL MADE IN ITALY	1.913,90	78,20	78,20	4,11
1C2I1.1.3	Crediti d'imposta per beni immateriali tradizionali	MINISTERO IMPRESE E DEL MADE IN ITALY	290,8	50,45	50,45	17,35
M1C2I1.1.4	Credito d'imposta per R&D&I	MINISTERO IMPRESE E DEL MADE IN ITALY	2.008,34	559,69	559,69	27,87
M1C2I5.1.1	Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST	Min Affari Esteri e Cooperaz Int	1.200,00	534,47	550,58	45,88
M4C1I3.3	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E MERITO	3.900,00	535,16	535,16	13,72
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	Ministero dell'Interno	3.300,00	0,00	409,80	12,42
M3C1I1.1.1	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Napoli - Bari)	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	1.400,00	361,54	349,64	24,97
M1C2I1.1.5	Credito d'imposta formazione	MINISTERO IMPRESE E DEL MADE IN ITALY	300,00	300,00	300,00	100,00
M1C1I3.1	Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali	Ministero della Giustizia	2.268,05	245,17	288,17	12,71
M5C2I2.2.C	Piani urbani integrati - progetti generali	Ministero dell'Interno	2.493,80	0,00	249,38	10,00
M4C1I3.2	Scuola 4.0 - scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E MERITO	2.100,00	238,31	238,31	11,35
M2C2I4.4.1	Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	2.415,00	219,60	219,60	9,09
M2C4I2.1.B	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	PCM - Dip Protezione Civile	1.200,00	185,09	185,09	15,42
M5C3I1.1.1	Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	PCM - DIP POLITICHE DI COESIONE	725,00	10,01	176,18	24,30
M3C1I1.7	Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	2.400,00	22,26	167,21	6,97
M4C2I1.1	Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)	Min dell'Università e della Ricerca	1.800,00	130,42	163,22	9,07
M1C1I1.6.3	Digitalizzazione dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)	PCM - DIPARTIM. TRASFORMAZIONE DIGITALE	296,00	161,63	161,63	54,60
M3C1I1.4	Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	2.970,00	59,63	138,86	4,68
M4C1I1.1	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E MERITO	4.600,00	119,00	119,00	2,59
Altro			116.694,47	1.412,19	1.667,46	1,43
Totale			191.499,18	24.481,24	25.740,85	13,44

Fonte: elaborazioni Struttura di Missione PNRR su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le cifre riportate sono soggette ad arrotondamenti.

Tabella 5.2 – Spese sostenute per Amministrazione titolare (in euro)

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

Fonte: elaborazioni Struttura di Missione PNRR su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

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

La Tabella 5.3 ripropone la Tabella 1.10 e mostra il livello di attuazione finanziaria del Piano riclassificato in base alle voci di spesa ReGiS.

Le misure che hanno registrato un maggiore livello di spesa risultano essere quelle attuate dalle imprese attraverso incentivi automatici o contributi. La categoria **“Concessione di contributi a soggetti diversi da unità produttive”** al 31 dicembre 2022 ha fatto registrare il 59 per cento di spesa sostenuta rispetto alla dotazione finanziaria complessiva assegnata seguita dalla voce **“Concessione di incentivi ad unità produttive”** con il 21 per cento. Si tratta per lo più di interventi riferiti alle misure automatiche già attive (Ecobonus e Transizione 4.0). Questo tipo di misure nel corso del 2023 potrà registrare importanti avanzamenti di spesa.

Tabella 5.3 – Spese sostenute per categoria di spesa ReGiS (in euro)

Categoria spesa ReGiS	Importo (A)	Progetti in essere e FSC	Spesa sostenuta al 31 dicembre 2022 (B)	A/B (%)
Acquisto di beni	8.373.999.993	1.705.970.000	591.861.563	7
Acquisto o realizzazione di servizi	43.894.333.176	3.843.100.000	1.010.191.746	2
Concessione di contributi a soggetti diversi da unità produttive	14.680.000.000	10.255.000.000	8.723.656.100	59
Concessione di incentivi ad unità produttive	33.082.712.049	3.144.900.000	6.984.308.718	21
Realizzazione di lavori pubblici	91.056.632.537	48.035.455.000	7.170.073.226	8
Altro	411.500.000	-	1.150.000	0
Totale complessivo	191.499.177.755	66.984.425.000	24.481.241.353	13

Fonte: Elaborazioni Struttura di Missione PNRR su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

La terza categoria di spesa è quella relativa alla **“Realizzazione di lavori pubblici”**, per la quale a fronte di una dotazione finanziaria di circa 91 miliardi di euro, di cui 48 miliardi riferibili a progetti in essere, si rileva un livello di spesa di 7,2 miliardi, pari all' 8 per cento. Un'altra categoria di spesa che mostra valori inferiori alla media in termini di spesa sostenuta è costituita dagli **“Acquisti”**: ciò dipende, essenzialmente, dalle strozzature nelle filiere produttive e dalla assenza di materie prime. Il livello di spesa relativo alla categoria **“Realizzazione di lavori pubblici”** richiede una attenta valutazione tenendo conto della numerosità e della eterogeneità degli interventi previsti, della loro complessità e strategicità oltre che delle condizioni non favorevoli di tipo esogeno rappresentate nel successivo capitolo.

Un'altra prospettiva di interesse consiste nel considerare il livello di spesa della categoria **“Realizzazione di lavori pubblici”** in relazione alla tipologia di Soggetto attuatore (Tabella 5.4).

Tabella 5.4 – Spesa della categoria “Realizzazione di lavori pubblici” per Soggetto attuatore (in euro)

Tipologia soggetto attuatore	Importo (A)	di cui progetti in essere e FSC	spesa sostenuta al 31 dicembre 2022 (B)	Differenza (A-B)
Agenzie nazionali	1.024.999.998	625.000.000	10.012.732	1.014.987.266
Amministrazione centrale	15.358.847.034	5.477.000.000	246.460.366	15.112.386.668
ANAS	17.000.000	17.000.000	510.000	16.490.000
Autorità di Sistema Portuale	216.208.000	216.208.000	6.486.240	209.721.760
Enti pubblici territoriali	43.133.145.036	25.881.337.000	2.750.507.790	40.382.637.246
Imprese	6.443.999.997	1.253.000.000	1.593.842	6.442.406.155
RFI	24.862.432.472	14.565.910.000	4.154.502.256	20.707.930.216
Totale realizzazione di lavori pubblici	91.056.632.537	48.035.455.000	7.170.073.226	83.886.559.311

Struttura di Missione PNRR su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Gli enti territoriali, come emerge dalla Tabella 5.4, sono i principali Soggetti attuatori, seguiti da RFI e dalle Amministrazioni centrali. L'impegno complessivo richiesto a questi Soggetti attuatori assorbe la quasi totalità della specifica categoria di spesa e soprattutto richiede uno sforzo notevole in termini di capacità di spesa: nei prossimi tre anni sarà necessario impiegare complessivamente 84 miliardi di euro.

Per quanto attiene alle spese riferibili alle imprese, si tratta per lo più di interventi relativi al piano banda larga. Tali misure hanno mostrato ritardi a causa di criticità riscontrate per il reperimento delle materie prime e della manodopera necessaria per la realizzazione dei lavori oltre che a difficoltà legate alla definizione e attuazione della misura.

Infine, una considerazione di carattere generale riguarda il fatto che il PNRR prevede investimenti per i quali in alcuni casi si richiede un'attenta valutazione delle risorse indispensabili a sostenere le spese di gestione connesse alle infrastrutture realizzate. Inoltre, è necessario quantificare il fabbisogno di risorse umane ed economiche utili a garantire l'efficacia strategica degli interventi, anche in un orizzonte temporale più esteso di quello del Piano.

Un esempio è rappresentato dalle misure incluse nella M6C1, *"Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale"*, come gli Ospedali di comunità e i servizi di assistenza domiciliare, per i quali bisognerà procedere all'assunzione del relativo personale¹²⁷.

Un ulteriore esempio riguarda la digitalizzazione (M1C1) che, in alcuni casi, prevede una modifica nel modello di spesa, come per il finanziamento della migrazione degli atti della Pubblica Amministrazione sulla piattaforma digitale Cloud, dal momento che l'investimento si traduce in una spesa in conto corrente trattandosi di un servizio e non di un investimento in conto capitale.

5.3 Quota risorse assegnate al Mezzogiorno

La riduzione dei divari territoriali e la coesione territoriale rappresentano una delle principali sfide del PNRR italiano. A tal fine il comma 6 bis dell'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito con modificazione dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, prevede l'impegno a destinare ai territori del Mezzogiorno almeno il **40 per cento delle risorse allocabili territorialmente**.

In tale contesto, il Governo per consentire l'effettiva realizzazione degli interventi previsti per il Mezzogiorno, ha ritenuto necessario effettuare preliminarmente una puntuale ricognizione degli interventi finanziati dalle politiche di coesione 2014-2020, al fine di verificare l'effettivo stato di relazione, individuare le sinergie e complementarità con le misure finanziate dal PNRR, evitando sovrapposizioni che potrebbero rallentare l'attuazione del Piano medesimo.

¹²⁷ Ufficio Parlamentare di Bilancio, Focus n. 2/2023 "L'assistenza sanitaria territoriale: una sfida per il Servizio sanitario nazionale". Nel Rapporto si precisa inoltre che "Peraltro, la programmazione finanziaria per il triennio iniziato nel 2023 implica un ridimensionamento della quota del prodotto allocata alla sanità pubblica, che renderebbe difficile potenziarne i servizi, anche in presenza di una riorganizzazione degli stessi. Plausibilmente emergerà quindi l'esigenza di destinare ulteriori finanziamenti all'assistenza sanitaria territoriale; tra l'altro il Governo si è impegnato con le Regioni a reperire ulteriori risorse ove si rendessero necessarie, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica. Con riguardo al necessario potenziamento delle risorse umane, la difficoltà di reperire il personale e la perdita di attrattività del SSN stanno diventando un'emergenza, soprattutto per quanto riguarda gli infermieri e alcune categorie di medici, da affrontare con una adeguata programmazione del personale, l'incremento dell'offerta formativa, l'adozione di misure volte a restituire attrattività al lavoro nel SSN in termini di riconoscimento sociale ed economico."

La relazione sull'attuazione delle politiche di coesione ha restituito un quadro attuativo evidentemente critico dove a fronte di 126 miliardi di euro previsti per il periodo 2014-2020, il livello di attuazione al 31 ottobre 2022 è risultato pari al 34%. In altri termini dopo 8 anni sono stati spesi solo 43 miliardi di euro.

Il PNRR destina al Mezzogiorno circa 75,1 miliardi di euro, come verrà illustrato di seguito.

Se il trend di impiego delle risorse assegnate dal PNRR non supera le criticità registrate nelle politiche di coesione, il Mezzogiorno non sarà in grado di realizzare gli obiettivi previsti dal PNRR entro il 30 giugno 2026 con ripercussioni negative sui divari territoriali. Inoltre, si segnala che, per il medesimo periodo di attuazione del PNRR, il Mezzogiorno dovrà inoltre avviare e attuare gli interventi finanziati dalle politiche di coesione Europea e nazionali (2021-2027).

In tal senso, il Governo ha proposto alle Regioni un approccio unitario e integrato al fine di:

- **coordinare le misure e le politiche di investimento** del PNRR con la nuova programmazione 2021-2027;
- **promuovere l'armonizzazione** tra il sistema delle riforme e degli interventi finanziati dal PNRR con gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale;
- individuare le **nuove priorità di intervento** finanziabili nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, in coerenza con quanto già finanziato e attuato nell'ambito del PNRR;
- individuare **eventuali condizionalità** per la selezione e il conseguente finanziamento degli investimenti nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027;
- rispondere alle **priorità di pianificazione e programmazione** garantendo l'uso efficace delle risorse a livello territoriale ed evitando duplicazione, frammentazione e "conflitti" di obiettivi e interventi.

La Conferenza Straordinaria Stato-Regioni e province autonome, nella seduta straordinaria del 18 maggio 2023, ha preso atto della strategia del Governo di assicurare la piena integrazione tra PNRR e Politiche di Coesione, in linea con quanto previsto dal Regolamento REPowerEU che prevede il concorso delle politiche di coesione agli obiettivi di riduzione della dipendenza dal gas russo.

In tal senso sono già iniziati gli incontri con i singoli Presidenti delle Regioni per verificare le risorse già assegnate dal PNRR e dai precedenti cicli di programmazione e definire le priorità di impiego per le risorse della programmazione 2021-2027.

Anche in questo specifico ambito, come più in generale nell'attuazione del Piano, il coinvolgimento delle Regioni è essenziale per il coordinamento con le politiche del territorio, per mettere a sistema risorse e programmazioni e per organizzare al meglio la macchina amministrativa.

In relazione al rispetto del vincolo di destinare ai territori del Mezzogiorno almeno il **40 per cento delle risorse allocabili territorialmente**, il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione – NUVAP - ha effettuato la verifica con riferimento al complesso delle misure del PNRR, per un importo di **191, 5 miliardi di euro**, e del PNC, per un importo di **30,6 miliardi di euro**. Il volume complessivo delle misure monitorate è pari a **222,1 miliardi di euro**.

Tale analisi si basa su un metodo ormai consolidato a partire da una costante interazione con le 23 amministrazioni centrali responsabili delle misure. Le fonti informative utilizzate sono di diversa natura, sia atti formali (riparti e avvisi per la selezione di progetti) sia documenti istruttori, dati di

stima e proiezioni delle amministrazioni titolari. L'analisi individua le misure con destinazione territoriale (escludendo interventi che presentano natura trasversale o a valenza nazionale) e analizza sia quelle attivate sia quelle non ancora attivate.

I dati presenti nel sistema di monitoraggio ReGIS possono essere utilizzati solo in parte quale base informativa per la suddetta attività di verifica, in ragione non solo dello stato di attuazione delle misure PNRR (in parte ancora non attivate e, quindi, non ancora monitorate) ma anche di alcune caratteristiche dei dati che non consentono ancora la puntuale localizzazione dei beneficiari delle risorse di tutti i progetti monitorati.

All'esito dell'ultima verifica al 31 dicembre 2022, **le risorse PNRR destinate al Mezzogiorno (Tabella 5.5) sono state quantificate in circa 75,1 miliardi, pari al 41 per cento del totale delle risorse PNRR con destinazione territoriale (183,3 miliardi dei 191,5 totali).**

Se si considera anche il PNC (Tabella 5.6), l'importo complessivo delle risorse destinate al Mezzogiorno aumenta a 86,9 miliardi.

Il vincolo di destinazione territoriale risulta al momento pertanto soddisfatto a livello di assegnazione delle risorse, ma richiede una attenta verifica e valutazione per assicurare l'effettiva attuazione degli interventi.

Con il progredire dell'attuazione, è migliorata la solidità della quantificazione delle risorse destinate al Mezzogiorno: **oltre il 60 per cento degli 86,9 miliardi di euro di risorse PNRR e PNC** che compongono la quota Mezzogiorno deriva da risorse associate a progetti selezionati (la quota rappresentava il 45 per cento % nella precedente rilevazione); al contempo si è ridotto il peso dei valori stimati dalle Amministrazioni per procedure non ancora attivate e quello dei dati da atti di riparto per procedure che ancora non hanno concluso l'iter di selezione dei progetti.

La quota Mezzogiorno va comunque attentamente monitorata nel tempo, in quanto eventuali difficoltà in fase attuativa potrebbero non garantire la riduzione dei divari territoriali.

Tabella 5.5 - Valutazione quota Mezzogiorno per amministrazione per le misure PNRR con destinazione territoriale al 31 dicembre 2022 (milioni di euro)

Amministrazione	Risorse totali con destinazione territoriale				
	Territorializzabili	Territorializzate	Totale	Di cui al Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno
Min. PA	709	-	709	283	40,0%
Min. Giustizia	2.722	-	2.722	1.155	42,5%
Dip. Transizione Digitale	9.708	-	9.708	4.203	43,3%
Min. Imprese e Made in Italy	18.117	-	18.117	4.463	24,6%
Min. Esteri	1.200	-	1.200	451	37,6%
Min. Cultura	3.555	268	3.822	1.562	40,9%
Min. Turismo	1.786	500	2.286	714	31,3%
Min. Ambiente e S. E	33.198	627	33.825	13.393	39,6%
Min. Agricoltura, S.A. e Foreste	3.680	-	3.680	1.497	40,7%
Ministero Infrastrutture e Trasporti	23.471	16.120	39.592	17.951	45,3%
Min. Istruzione e Merito	17.560	-	17.560	7.699	43,8%
Min. Università e Ricerca	11.732	-	11.732	4.901	41,8%
Min. Lavoro e P. S.	7.250	-	7.250	2.840	39,2%
Min. Interno	12.490	-	12.490	5.652	45,3%
Min. Aff. Eur., Sud, Coe. e PNRR	825	520	1.345	1.147	85,3%
Min. Salute	14.268	-	14.268	5.781	40,5%
Min. Economia	340	-	340	340	100,0%
PCM DARA	135	-	135	54	39,7%
PCM DPC	1.200	-	1.200	446	37,2%
PCM DPGSCU	650	-	650	331	51,0%
PCM DPO	-	-	-	-	-
PCM DS	700	-	700	280	40,0%
PCM CS-Sisma 2016	-	-	-	-	-
Totale risorse	165.296	18.035	183.331	75.145	41,0%

Nota: La Tabella riporta la dotazione delle diverse misure arrotondata. Il calcolo dei totali e della quota Mezzogiorno, per maggiore precisione, è effettuato sui valori in euro o al maggior livello di dettaglio disponibile. I totali potrebbero pertanto non coincidere con la somma dei valori esposti a causa degli arrotondamenti. Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati al 31/12/2022 rilevati presso l'Amministrazione titolare.

Tabella 5.6 - Valutazione della quota Mezzogiorno per Amministrazione per le misure PNRR e PNC con destinazione territoriale al 31 dicembre 2022 (milioni di euro e quote percentuali)

Amministrazione	Risorse totali con destinazione territoriale				
	Territorializza bili	Territorializzate	Totale	Di cui al Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno
	(a)	(b)	(c) = a + b	(d)	(e) = d / c
Min. PA	709	-	709	283	40,0%
Min. Giustizia	2.854	-	2.854	1.189	41,7%
Dip. Transizione Digitale	9.958	-	9.958	4.300	43,2%
Min. Imprese e Made in Italy	24.997	-	24.997	5.920	23,7%
Min. Esteri	1.200	-	1.200	451	37,6%
Min. Cultura	5.010	268	5.278	2.077	39,3%
Min. Turismo	1.786	500	2.286	714	31,3%
Min. Ambiente e S. E	37.761	627	38.388	15.218	39,6%
Min. Agricoltura, S.A. e Foreste	4.883	-	4.883	1.979	40,5%
Ministero Infrastrutture e Trasporti	32.341	16.120	48.462	23.016	47,5%
Min. Istruzione e Merito	17.560	-	17.560	7.699	43,8%
Min. Università e Ricerca	12.232	-	12.232	5.119	41,8%
Min. Lavoro e P. S.	7.250	-	7.250	2.840	39,2%
Min. Interno	12.700	-	12.700	5.751	45,3%
Min. Aff. Eur., Sud, Coe. e PNRR	825	870	1.695	1.497	88,3%
Min. Salute	16.217	-	16.217	6.562	40,5%
Min. Economia	340	-	340	340	100,0%
PCM DARA	135	-	135	54	39,7%
PCM DPC	1.200	-	1.200	446	37,2%
PCM DPGSCU	650	-	650	331	51,0%
PCM DPO	-	-	-	-	-
PCM DS	700	-	700	280	40,0%
PCM CS-Sisma 2016	1.780	-	1.780	811	45,6%
Totale risorse	193.090	18.385	211.475	86.877	41,1%

Nota: La Tabella riporta la dotazione delle diverse misure arrotondata. Il calcolo dei totali e della quota Mezzogiorno, per maggiore precisione, è effettuato sui valori in euro o al maggior livello di dettaglio disponibile. I totali potrebbero pertanto non coincidere con la somma dei valori esposti a causa degli arrotondamenti.

Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati al 31/12/2022 rilevati presso l'Amministrazione titolare.

5.4. L'accesso ai dati per la gestione e l'analisi del PNRR

5.4.1 Il sistema ReGiS

L'impianto innovativo del PNRR richiede un'impostazione altrettanto innovativa per la gestione, il monitoraggio e l'analisi del Piano.

Il sistema ReGiS, sviluppato da subito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, integra in un'unica piattaforma diversi sistemi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per il monitoraggio degli investimenti pubblici o nell'ambito della politica di coesione. Rispetto ai sistemi preesistenti, ReGiS mira a fornire alle amministrazioni responsabili dell'attuazione del Piano anzitutto uno strumento gestionale, prevedendo al contempo un'evoluzione per consentire un'appropriata analisi delle politiche pubbliche.

Il disegno delle varie funzionalità di ReGiS è stato il frutto di processo complesso che ha visto il coinvolgimento di differenti attori.

A valle della sua messa in esercizio si è proceduto a:

- accreditare e profilare gli utenti a vario titolo coinvolti nella gestione dei progetti del PNRR; dal momento che ReGiS è un applicativo integrato, la cui alimentazione richiede la collaborazione di più enti e articolazioni amministrative, per ciascun investimento è stata necessaria una mappatura dei processi e una ripartizione degli obblighi di attestazione a carico delle Amministrazioni Titolari e dei Soggetti attuatori;
- fornire indicazioni operative sulle modalità di espletamento degli adempimenti di monitoraggio attraverso il sistema, con riferimento alla tipologia di informazioni rilevanti, alle principali funzionalità, ai soggetti coinvolti a livello centrale e territoriale e ai rispettivi ruoli, alle tempistiche e modalità di utilizzo¹²⁸;
- supportare le Amministrazioni Titolari nella definizione delle procedure necessarie all'attivazione delle misure e alla selezione dei progetti e dei Soggetti attuatori.

Ad oggi, sono ancora in corso attività finalizzate a migliorare la qualità e la completezza del sistema, con particolare riferimento ai progetti in essere per i quali non è stata ancora assicurata la piena interoperabilità con i precedenti sistemi di monitoraggio. Tale circostanza ha generato un diffuso rallentamento nei processi di "caricamento" dei dati da parte dei Soggetti attuatori.

Le principali informazioni raccolte attraverso il sistema ReGiS sono state rese disponibili dalla Ragioneria Generale dello Stato in formato accessibile, elaborabile e navigabile nella sezione "Catalogo Open Data" del portale Italia Domani.

¹²⁸ Ciò è avvenuto tramite la diffusione di Circolari e Linee Guida (in particolare la Circolare 27/2022 con relativi allegati, https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/news/Ispektorati/2022/news_21_giugno_2022), la predisposizione di cicli di incontri formativi, la convocazione degli incontri del "Tavolo di coordinamento per il monitoraggio e la valutazione del PNRR" istituito con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 57 del 9 marzo 2022, coordinato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

5.4.2 Il quadro normativo

La legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021), all'articolo 1, comma 1044, ha impegnato il Governo a rilevare i dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto del PNRR e a renderli disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento a costi programmati, obiettivi perseguiti, spesa sostenuta, ricadute sui territori che ne beneficiano, Soggetti attuatori, tempi di realizzazione previsti ed effettivi, indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi.

Il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 settembre 2021 ha definito modalità, tempistiche e strumenti per la rilevazione di tali dati. In particolare, l'articolo 9, rubricato "Open Data", stabilisce che sulla base delle informazioni conferite al sistema ReGiS il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha reso accessibile in formato elaborabile e in formato navigabile i dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, assieme ai costi programmati e ai Milestone e Target perseguiti.

Secondo quanto precisato dal decreto quindi, sulla base delle informazioni conferite al sistema informatizzato, si stanno rendendo man mano accessibili in formato elaborabile e navigabile i dati di attuazione relativi a ciascun progetto, assieme ai costi programmati e ai milestone e target perseguiti.

Come anticipato, sono ancora in corso attività per migliorare la qualità e la completezza dei dati inseriti dai Soggetti attuatori degli interventi. In alcuni casi, queste azioni hanno richiesto il ricorso a meccanismi di coordinamento con i soggetti titolari di banche dati e sistemi che devono operare in interoperabilità con il Sistema ReGiS, come la banca dati dei contratti pubblici di ANAC e i sistemi locali delle Amministrazioni.

Le informazioni relative ai progetti monitorati nell'ambito di Regis (che raccoglie i dati dettagliati su finanziamenti, procedure di affidamento, pagamenti, indicatori, fasi dell'iter procedurale relative all'avanzamento del progetto, contributo del progetto ai target del PNRR) mostrano, infatti, ancora un elevato grado di eterogeneità.

Le misure per le quali al primo marzo 2023 non erano ancora individuati sul sistema ReGiS i singoli progetti finanziati dal PNRR hanno un valore in termini di importo assegnato, ai sensi del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021 e successive modificazioni, pari a circa 53 miliardi di euro. In alcuni casi l'assenza di dati è dovuta al fatto che sono ancora in corso le interlocuzioni per definire le modalità di monitoraggio dell'intervento come, ad esempio, per la misura di M2C3 "Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici", che ha uno stanziamento prossimo ai 14 miliardi. In altri casi, l'assenza dipende dal fatto che i finanziamenti sono ancora in fase di assegnazione e in altri, ancora, è imputabile ai tempi di immissione del dato da parte dei soggetti deputati.

Al fine di consentire un presidio efficace sulla fase di esecuzione del Piano e per garantire la tempestiva adozione di eventuali misure correttive necessarie per assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti, si continua a fornire indicazioni alle Amministrazioni centrali titolari di misura del PNRR affinché verifichino la correttezza e la completezza dei dati risultanti dal sistema informatico. In particolare, il processo di validazione – che deve essere effettuato con cadenza almeno mensile e dal punto di vista tecnico consiste nell'implementazione di alcuni controlli automatici sulla

coerenza dei dati inseriti e nella restituzione di un Report con l'elenco degli errori e delle avvertenze rilevate – dovrebbe coincidere a livello amministrativo con una correlata assunzione di responsabilità delle informazioni validate da parte dell'Amministrazione titolare.

La platea dei progetti monitorati in ReGiS è suscettibile di modifiche soprattutto per quanto riguarda i “progetti in essere”, ossia quelli con una dotazione finanziaria già assegnata precedentemente all'approvazione del PNRR, per i quali devono essere adottate procedure di verifica finalizzate a garantire la coerenza con i criteri di selezione, con gli obiettivi del PNRR, nonché la conformità e l'effettivo rispetto delle regole, degli obblighi e dei principi del Piano (tra cui quello del DNSH). I progetti validati dovrebbero quindi comprendere solamente gli interventi per i quali si sono concluse le opportune verifiche e le interlocuzioni con il Soggetto Attuatore per le richieste di chiarimento.

Ad ausilio dell'acquisizione di tutti i dati necessari all'effettuazione dei controlli sulle attività finanziate nell'ambito dell'attuazione del PNRR, il decreto-legge n.13/2023 all'articolo 5, comma 1, stabilisce che ReGiS deve essere alimentato con i dati del codice fiscale, della partita IVA e con eventuali altri dati personali necessari per l'identificazione fiscale dei soggetti destinatari, aggiudicatari o altri soggetti che, a qualsiasi titolo, ricevano benefici economici. Tale disposizione è finalizzata ad avere tutti gli elementi necessari per perseguire con efficacia finalità di controllo, ispezione, valutazione e monitoraggio sulla correttezza e legittimità delle richieste di benefici economici, anche nell'ottica di evitare il doppio finanziamento tra i diversi fondi e il doppio conteggio di uno stesso beneficiario per i target del PNRR. La pubblicazione delle informazioni a livello granulare avviene in linea con la normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.

5.4.3 Le funzionalità del sistema ReGiS

Obiettivo del sistema ReGiS è quello di supportare tutti Soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione degli interventi del PNRR attraverso le seguenti attività:

- supporto alla gestione, monitoraggio e controllo delle iniziative finanziate (misure, sub-misure e riforme);
- supporto alla rilevazione dei dati dell'avanzamento di ogni singolo intervento del PNRR dal punto di vista materiale, finanziario e procedurale;
- centralizzazione delle informazioni provenienti dalle Amministrazioni che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito dell'attuazione del PNRR (ad esempio, le amministrazioni centrali e gli enti locali);
- storicizzazione di tutti i dati rilevati in modalità strutturata e relativa divulgazione finalizzata alla consultazione da parte dei soggetti che ne hanno titolo (ad esempio, l'organismo di *audit*, le amministrazioni titolari e la Commissione europea);
- archiviazione della documentazione rilevante in ogni fase dei processi supportati.

Il sistema ReGiS è interoperabile con le principali banche dati nazionali e garantisce l'assolvimento degli obblighi in merito al monitoraggio degli investimenti pubblici, nel rispetto della previsione normativa disciplinata dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, anche attraverso un costante allineamento delle informazioni con quelle contenute nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Più in dettaglio, oltre che con la BDAP, ReGiS è interoperabile con i seguenti sistemi:

- il sistema CUP (Codice Unico di Progetto), gestito dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che attribuisce i codici che identificano in maniera univoca i singoli progetti degli investimenti pubblici, facilitando, tra le altre cose, l'individuazione di eventuali casistiche di doppio finanziamento;
- il sistema SIMOG (Sistema Informativo Monitoraggio Gare) dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nel quale vengono registrati in maniera univoca i codici identificativi delle gare espletate dalla Stazioni Appaltanti;
- il sistema della fatturazione elettronica, attraverso cui vengono emesse e registrate le fatture di tutte le imprese che erogano beni e servizi in favore delle amministrazioni pubbliche, anche territoriali;
- i sistemi SIOPE+, SICOGE e PCC che consentono il recupero dei dati relativi ai pagamenti e alle fatture elettroniche collegate a un determinato CUP.

Negli ultimi mesi sono state inoltre messe a disposizione funzioni di supporto per i controlli, quali ad esempio:

- la possibilità di recupero della visura camerale di un appaltatore;
- la predisposizione automatica del file di trasferimento dei dati nel formato nativo *ARACHNE* per il popolamento di questa banca dati;
- il collegamento con banche dati specializzate, utilizzate dai maggiori istituti bancari italiani in osservanza di quanto previsto nella direttiva (UE) 2015/849 in materia di antiriciclaggio.

Ad oggi si evidenzia che sono stati profilati a sistema oltre 30 mila utenti suddivisi tra Amministrazioni titolari di misura, Enti territoriali, Comuni, altri Soggetti Attuatori nonché ulteriori attori coinvolti a vario titolo.

Tutti gli utenti, opportunamente formati mediante sessioni ad hoc – ancora in corso di espletamento – procedono al caricamento a sistema delle informazioni oggi disponibili, aggiornando costantemente ReGiS nel rispetto delle indicazioni fornite dal MEF-RGS con la Circolare n. 27 del 21 giugno 2022.

Oltre alle suddette iniziative formative, al fine di promuovere una rapida adozione e un corretto utilizzo di ReGiS, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha provveduto a svolgere anche le seguenti attività:

- attivazione delle Ragioneria Territoriali dello Stato a supporto degli Enti locali per le attività connesse al monitoraggio, rendicontazione, controllo, in relazione ai Progetti PNRR in corso di attuazione;
- messa a disposizione di task force dislocate presso le Amministrazioni centrali, finalizzate a garantire un completo popolamento delle informazioni all'interno di ReGiS;
- diffusione della manualistica esplicativa dell'utilizzo delle varie funzionalità del sistema.

Tutto ciò ha contribuito a un incremento rilevante dei progetti inseriti nel sistema che, ad oggi, è pari a quasi 180 mila per un valore complessivo di oltre 102 miliardi di euro.

Con l'obiettivo di arricchire le attuali funzioni presenti a sistema e di supportare al meglio i suoi utilizzatori, ReGiS è ancora oggi in continua evoluzione. In particolare, tra le funzionalità dedicate ai principali attori coinvolti nell'attuazione dei progetti, ossia i Soggetti Attuatori, è in via di rilascio sia la possibilità di caricare autonomamente sul sistema ReGiS i codici di progetto (CUP) ammessi al

finanziamento del PNRR sia di apportare direttamente eventuali variazioni degli importi già presenti. Inoltre, verrà garantita loro la possibilità di inserire, per il tramite di un'apposita funzionalità, direttamente la richiesta di attivazione della propria utenza.

Parallelamente, si sta lavorando a ulteriori sviluppi del sistema ReGiS finalizzati a:

- migliorare l'interazione dell'utente con il sistema attraverso un'interfaccia semplificata e di agevole utilizzo;
- migliorare la qualità dei dati;
- implementare strumenti e meccanismi di allerta precoce (*early warning*) a livello di misura e di progetto, al fine di individuare preventivamente condizioni che potrebbero causare un ritardo complessivo sull'andamento della misura mettendo a repentaglio il conseguimento degli obiettivi;
- implementare funzionalità a supporto dei processi di controllo e di prevenzione del rischio frode.

5.4.4 I dati pubblicati (Open data)

Il 18 aprile 2023, sul sito Italia Domani, sono stati pubblicati i dataset aggiornati sui progetti del PNRR, a disposizione dei cittadini, delle organizzazioni e delle reti civiche per il monitoraggio civico. La pubblicazione di informazioni in formato aperto è funzionale ad assicurare la trasparenza e l'*accountability* nella programmazione e attuazione del Piano.

A partire dalla fine 2021 vengono progressivamente pubblicati, con licenza CC-BY 4.0 secondo quanto suggerito da AgID, dataset sulla programmazione e l'avanzamento delle Misure e dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza contenenti:

- informazioni aggregate a livello di misura o sub-misura e relativi metadati;
- informazioni a livello di progetto e relativi metadati.

Ad eccezione dei *dataset* contenenti informazioni aggregate a livello di misura o sub-misura, per cui l'aggiornamento avviene solo in caso di modifiche di natura normativa (ad esempio, modifiche al decreto del Ministro dell'Economia del 6 agosto 2021) o al termine del periodo di rendicontazione alla Commissione europea, si mira a giungere a un aggiornamento dei dati open con periodicità semestrale. Ciascuna pubblicazione viene prodotta in formato aperto tabellare (CSV), ad albero (JSON) ed Excel.

I *dataset* nei quali vengono organizzate in modo strutturato le informazioni disponibili attraverso il portale Italia Domani sono riportati di seguito.

- **Gare Aggiudicatari del PNRR:** associa a ciascun progetto CUP/CLP riconducibile alla sub-misura di riferimento del PNRR le informazioni sulle gare effettuate per la sua realizzazione, identificate tramite Codice Identificativo della Gara (CIG) o tramite codice interno procedura di aggiudicazione (PDA) nel caso in cui si possa derogare alla richiesta del CIG in base alla normativa vigente.
- **Amministrazioni Titolari - Interoperabilità:** raccorda le denominazioni delle amministrazioni titolari di misure del PNRR, provenienti dal sistema ReGiS, con l'anagrafe ente BDAP e IPA.

- **Localizzazione del PNRR:** associa a ciascun progetto CUP/CLP riconducibile alla sub-misura di riferimento del PNRR le informazioni su regione, provincia, comune, indirizzo e Cap di localizzazione del progetto.
- **Progetti del PNRR:** associa a ciascuna misura o sub-misura e al loro corredo informativo del Piano i progetti identificati tramite CUP/CLP.
- **Soggetti del PNRR:** associa a ciascun progetto CUP/CLP riconducibile alla sub-misura di riferimento del PNRR le informazioni su Codice Fiscale, denominazione, forma giuridica e codice ATECO dell'attività economica (se pertinente) dei destinatari finali e degli intermediari/sub-attuatori. Le informazioni relative all'Amministrazione Titolare e al Soggetto attuatore sono riportate nel dataset "Progetti", mentre le informazioni relative all'Aggiudicatario nel dataset "Gare Aggiudicatari".
- **Universo ReGiS - Gare Aggiudicatari del PNRR:** associa a ciascun progetto CUP/CLP presente sulla piattaforma ReGiS alla data di estrazione le informazioni sulle gare effettuate per la sua realizzazione.
- **Universo ReGiS - Localizzazione del PNRR:** associa a ciascun progetto CUP/CLP presente sulla piattaforma ReGiS alla data di estrazione le informazioni su regione, provincia, comune, indirizzo e Cap di localizzazione del progetto.
- **Universo ReGiS – Progetti:** riporta per ciascuna misura o sub-misura del Piano il corredo informativo di tutti i progetti identificati tramite CUP/CLP presenti sulla piattaforma ReGiS alla data di estrazione, indipendentemente dalla sottomissione e dall'esito del processo di validazione, ossia dal consolidamento periodico delle informazioni tramite controlli automatici di coerenza e tramite le opportune verifiche amministrative poste in essere dalle Amministrazioni Titolari.

5.4.5 Prime evidenze dai dati pubblicati da ReGiS

Il 1° marzo 2023 sono stati pubblicati in formato aperto su ReGiS vari dataset, che rappresentano un importante passo verso una maggiore trasparenza al fine di consentire a tutti i cittadini di verificare e analizzare lo stato di attuazione del PNRR.

Nel dataset "Progetti Universo ReGiS" all'atto della pubblicazione risultavano inseriti 138.782 progetti per un valore finanziario di 94,4 miliardi di euro ovvero il 50% delle risorse del PNRR. Nel dataset "Progetti Validati", il numero di interventi all'atto della pubblicazione risultava pari a 52.5239 per un valore di 38,8 miliardi di euro pari al 20 per cento del valore complessivo del Piano.

5.4.6 Dataset universo ReGiS

Analizzando i dati del dataset "Progetti Universo ReGiS" emerge che la Regione Lombardia è la prima regione in termini di numero di progetti finanziati e di finanziamenti complessivamente intercettati. Il Molise, invece si colloca al primo posto per finanziamento pro-capite. Il numero di progetti per missione, sempre estratto dal dataset "Universo ReGiS".

Tabella 5.7 – Numero di progetti per missione

Missione	n. progetti	Importo (euro)
Digitalizzazione, innov., competitività e cultura	46.158	16.850.568.125
Inclusione e coesione	7.905	11.684.766.507
Infrastrutture per una mobilità sostenibile	148	21.042.007.217
Istruzione e ricerca	36.646	16.724.775.515
Rivoluzione verde e transizione ecologica	40.586	20.709.875.573
Salute	7.339	7.472.070.486
Totale	138.782	94.484.063.422

Fonte: Struttura di missione PNRR

Nel dettaglio le missioni Digitalizzazione e Rivoluzione verde fanno registrare ciascuna un numero di progetti attualmente monitorati superiori a 40 mila. La missione Infrastrutture per una mobilità sostenibile, invece, presenta 148 progetti. Al riguardo, è opportuno evidenziare che, sebbene per alcune misure il numero di progetti possa apparire limitato, il valore economico associato è rilevante. Pertanto, la valutazione va condotta anche sulla base del valore economico dell'intervento a cui, tipicamente, si associa un maggiore impegno del Soggetto attuatore nelle fasi di progettazione, di ottenimento delle autorizzazioni, di esecuzione del contratto e dei lavori. Spesso gli interventi di importo maggiore sono contraddistinti, tra le altre cose, da tempi dell'iter autorizzativo più lunghi, sorprese geologiche, interferenze con sottoservizi, ritrovamenti archeologici, richieste di maggiori approfondimenti in merito all'impatto ambientale.

5.4.7 Dataset Progetti Validati

Analizzando il dataset "Progetti PNRR Validati" emerge che oltre il 70 per cento degli investimenti è afferente a progetti che prevedono la realizzazione di opere pubbliche quali ferrovie, scuole e l'acquisto o la realizzazione di servizi, di cui circa il 30 per cento contribuisce alla transizione digitale del Paese.

Con riguardo agli importi finanziati con risorse a valere sul PNRR corrispondenti ai CUP registrati sul sistema ReGiS, le Missioni alle quali corrispondono più del 50 per cento delle risorse sono la Missione 1 (Investimenti per le connessioni internet veloci banda ultra-larga e 5G) con 5,4 miliardi di euro, la Missione 4, in particolare M4C2 (Investimenti dalla ricerca all'impresa) con 7,2 miliardi di euro, la M2C2 (Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile) con 4,2 miliardi e la Missione 6 (Salute) con 6,8 miliardi.

In particolare, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Dipartimento per la trasformazione digitale sono le Amministrazioni centrali titolari di misura che – al 1° marzo 2023 – hanno attivato il maggior numero di progetti in ReGiS (circa l'80 per cento dell'intero parco progetti).

Osservando invece i dati per Regione, emerge una distribuzione abbastanza equilibrata: a primeggiare per numero di progetti è la Lombardia, con 9.964 interventi, seguita dalla Campania con 7.025 progetti e da Piemonte e Lazio rispettivamente con 5.931 e 5.287 progetti; in termini di

importi guidano la classifica il Lazio e la Lombardia (4 miliardi), la Campania (3,4 miliardi), l'Emilia Romagna e la Sicilia (3,1 miliardi), mentre il Molise (225 milioni) e la Valle D'Aosta (212 milioni) sono le regioni con una minor quantità di risorse attivate.

La ripartizione delle risorse del PNRR in base all'area geografica di appartenenza delle Regioni¹²⁹ mostra che al Sud è destinato il 38 per cento delle risorse, al Nord il 40 per cento e al Centro il 21 per cento.

5.4.8 Italiadomani: i prossimi passi

Nei prossimi aggiornamenti (mese di giugno con dati a fine maggio) saranno pubblicati sul portale Italia Domani ulteriori dataset tra cui:

- **Indicatori**, con le informazioni sul contributo di ciascun progetto (CUP) al valore dell'indicatore comune e dell'indicatore associabile al target della misura che lo finanzia, come individuato nell'allegato riveduto alla Decisione del Consiglio del 13 luglio 2021
- **Gare Subappaltatori e componenti RTI del PNRR**, con le informazioni sulle gare aggiudicate a Raggruppamenti Temporanei di Impresa (RTI) o affidate dagli aggiudicatari ai Subappaltatori.

Più in generale, si intende potenziare il contenuto informativo del portale Italia Domani. Oltre all'immediata pubblicazione sul portale della presente Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano, verrà avviata una nuova fase di arricchimento dei contenuti. Sono inoltre previsti ulteriori sviluppi nella direzione di una sempre maggiore trasparenza, volti a rendere disponibili open data in formato navigabile in una sezione apposita del sito. Il portale mira ad essere il luogo unico dove attingere alle informazioni sulla programmazione e attuazione del Piano.

Per assicurare la tempestività dell'aggiornamento della piattaforma ReGiS e superare le difficoltà emerse nel primo periodo di attuazione del Piano, appare indispensabile un confronto positivo e costruttivo con i Soggetti attuatori, in modo da trovare soluzioni efficaci e condivise alle criticità illustrate in maggiore dettaglio nel capitolo 7 della Relazione. Particolare attenzione è richiesta in relazione al processo di validazione dei dati, che pur avendo registrato negli ultimi mesi un importante avanzamento, richiede uno sforzo supplementare da parte delle amministrazioni centrali per assicurare il regolare monitoraggio degli interventi, anche al fine di verificare tempestivamente eventuali scostamenti che potrebbero determinare ritardi nell'attuazione del Piano.

¹²⁹Nota metodologica: un progetto può essere associato a uno o più enti territoriali; nel caso in cui il progetto sia associato ad enti territoriali di diverse Regioni, il progetto viene conteggiato per ciascuna Regione e le risorse vengono equamente ripartite tra le Regioni.

6. Gli atti normativi per l'attuazione del PNRR e la nuova governance del Piano

Il 21 aprile scorso è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale la legge n. 41/2023 di conversione del decreto-legge n. 13/2023 recante disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e del Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune.

Il decreto-legge è articolato in tre Parti: *i*) la Parte I (articoli da 1 a 7-ter) contiene disposizioni volte a riorganizzare la governance per il PNRR e il PNC, rafforzando il sistema di coordinamento, gestione, attuazione e monitoraggio delineato dal decreto-legge n. 77/2021 anche alla luce dell'istituzione dell'Autorità politica delegata in materia di PNRR; *ii*) la Parte II (articoli da 8 a 49-bis) reca disposizioni atte a rafforzare la capacità amministrativa e a snellire le procedure; *iii*) la Parte III (articoli da 50 a 55) contiene disposizioni in materia di politiche di coesione e di politica agricola comune, nonché di politiche giovanili.

Successivamente, con il decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, significativamente intitolato *“Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”*, sono state introdotte ulteriori disposizioni a sostegno della capacità amministrativa, che costituisce elemento a sostegno del PNRR e, più in generale, della capacità del nostro Paese di intraprendere un solido percorso di sviluppo, di rispondere alle esigenze di coesione sociale e territoriale e di fare fronte alle sfide sul fronte della politica energetica e dell'ambiente.

In questo capitolo sono illustrate sinteticamente le novità normative riferite al PNRR, con particolare riferimento alle misure previste per il rafforzamento della governance, le novità in materia di procedimenti di natura finanziaria, le misure per il potenziamento della capacità amministrativa e la semplificazione e accelerazione delle procedure. Sono inoltre descritte le funzioni della Struttura di missione per il PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla luce delle disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2023.

6.1 La nuova governance

La Parte I del decreto-legge n. 13/2023 contiene disposizioni che afferiscono alla governance del PNRR, insieme alla semplificazione di procedimenti di tipo finanziario (a cui è dedicato il paragrafo successivo), allo scopo di rafforzare e rendere più efficace il sistema di coordinamento, gestione, attuazione e monitoraggio delineato dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

Quanto alla nuova governance del PNRR definita dal decreto - legge:

- sono state distinte chiaramente le attività di coordinamento strategico e di interlocuzione istituzionale con la Commissione europea di titolarità dell'Autorità politica delegata in materia di PNRR, quelle di tipo contabile-finanziario e gestionale-operativo del Ministero dell'economia e delle finanze e quelle attuative, di titolarità delle singole Amministrazioni centrali;
- si è provveduto a razionalizzare le attività delle diverse strutture con compiti di coordinamento e monitoraggio in materia di PNRR istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante la costituzione di una specifica Struttura di missione PNRR, alla quale sono attribuite le funzioni della precedente Segreteria tecnica di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 77/2021 (che viene incorporata) e quelle finalizzate all'individuazione delle soluzioni degli ostacoli

all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative, precedentemente assegnate all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione della Presidenza del Consiglio dei ministri;

- è stata garantita la piena operatività delle Unità PNRR delle Amministrazioni centrali, mediante la stabilizzazione del personale non dirigenziale ad esso assegnato. Si trattava, come evidenziato dalle organizzazioni sindacali e ribadito da ultimo nella recente relazione della Corte dei conti sullo stato di attuazione del PNRR, di uno degli ostacoli principali all'efficacia dell'azione di dette Unità, trattandosi di personale assunto a seguito di procedure concorsuali per posizioni a tempo determinato in relazione al quale si è registrato un elevatissimo *turn over* per effetto dell'elevato numero di concorsi per contratti di lavoro a tempo indeterminato, svolti nel medesimo arco temporale, con un conseguente scorrimento delle graduatorie, oramai quasi del tutto esaurite;
- sono stati semplificati e resi più rapidi (e, pertanto, maggiormente efficaci) sia l'esercizio dei poteri sostitutivi, sia i meccanismi di superamento del dissenso, anche in considerazione dell'avvio, nel corrente anno, della fase esecutiva della maggior parte dei programmi e dei progetti PNRR;
- sono state rafforzate ed istituzionalizzate le forme di cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, come confermato dalla riunione della Cabina di regia PNRR, integrata con i rappresentanti delle parti sociali, convocata per l'acquisizione delle proposte relative al capitolo REPowerEu e tenutasi a Palazzo Chigi lo scorso 20 aprile.

La nuova governance va nella direzione indicata dalla raccomandazione per l'Italia proposta dalla Commissione il 24 maggio 2023 nel quadro del Semestre europeo, in cui viene evidenziata l'importanza di un quadro di governance efficace ai fini dell'attuazione del PNRR¹³².

La nuova governance del Piano delineata dal decreto-legge n. 13/2023 è stata oggetto di parere positivo da parte della Conferenza unificata Stato – Regioni – Enti locali, acquisito l'8 marzo 2023. L'intenzione del Governo è quella di assicurare, nella nuova governance, uno stretto coinvolgimento di Regioni, Province e Comuni nelle varie fasi di messa a punto e attuazione del Piano per individuare, con spirito di collaborazione, i percorsi e le soluzioni più adeguate per un efficace e tempestivo raggiungimento degli obiettivi.

Va sottolineato il ruolo centrale oggi attribuito alla Cabina di regia, sia per il coinvolgimento attivo delle amministrazioni regionali e locali sia per l'acquisizione delle istanze degli esponenti del partenariato economico-sociale. In tal senso i rappresentanti del partenariato nel corso della riunione del 20 aprile 2023 hanno espresso un forte apprezzamento per la nuova modalità di confronto diretto con il Governo in tema di attuazione del PNRR.

Dunque, come si è già avuto modo di evidenziare durante i lavori di conversione del decreto – legge PNRR, non si è operata alcuna centralizzazione di funzioni o svuotamento di competenze, ma si è provveduto a fare maggiore chiarezza tra i ruoli e le funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e quelli del Ministero dell'economia e delle finanze. È stata assicurata la piena continuità tra le attività svolte dalle strutture centrali preposte alla governance del PNRR in base al decreto-legge n. 77/2021 e quelle affidate alle nuove strutture, senza nessuna interruzione dei lavori.

Inoltre, non si è prodotto alcun rallentamento nelle attività delle Unità di missione PNRR mediante la previsione della loro riorganizzazione, dal momento che si tratta di una mera facoltà (da esercitarsi entro e non oltre il 30 giugno 2023, come chiarito nel decreto-legge in materia di personale n. 44 del 2023 pubblicato lo scorso 22 aprile) e non già di un obbligo. Peraltro, per quanto riguarda il personale dirigenziale, è stato stabilito che, in caso di riorganizzazione, la decadenza dall'incarico si verifichi esclusivamente con la conclusione delle procedure di conferimento dei nuovi incarichi, garantendo in tal modo continuità.

Per il personale non dirigenziale delle Unità di missione PNRR è stata prevista una stabilizzazione a valere sulle facoltà assunzionali delle singole amministrazioni e nel pieno rispetto dell'articolo 97 Costituzione. Inoltre, per evitare la discontinuità nell'operatività delle Unità determinato dal continuo *turnover* del personale verificatosi nel corso di questi due anni, si consente alle Amministrazioni centrali di potere reclutare, fino al limite del contingente assegnato, ulteriori unità di personale a tempo determinato (anch'esso suscettibile di stabilizzazione, una volta maturata l'anzianità di servizio richiesta), selezionato attingendo a graduatorie in corso di validità, per i profili professionali corrispondenti, nonché di utilizzare le risorse che si liberano per effetto delle stabilizzazioni per ricorrere, ove necessario, ad attività di assistenza tecnica.

6.2 I procedimenti di tipo finanziario

Quanto ai procedimenti di tipo finanziario, le disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 13/2023, anche grazie al proficuo confronto che si è sviluppato con tutti i gruppi parlamentari (di maggioranza e di opposizione) durante i lavori di conversione del decreto, forniscono risposte immediate a specifiche istanze degli operatori economici, così come degli enti territoriali (Conferenza delle Regioni, UPI e ANCI), finalizzate a:

- ridurre i tempi di trasferimento ai Soggetti attuatori e agli operatori economici delle risorse necessarie per l'avvio delle procedure di gara (nel caso dei Soggetti attuatori) e per l'esecuzione degli interventi;
- favorire la partecipazione degli operatori economici, mediante la riduzione degli oneri finanziari da sostenere per la prestazione delle garanzie definitive relative ai contratti in corso di esecuzione e non PNRR, alle nuove procedure di gara;
- evitare revoche di finanziamenti concessi per la realizzazione di interventi in presenza di ritardi nei cronoprogrammi procedurali non ascrivibili al soggetto attuatore, in coerenza con quanto evidenziato dalla recente relazione della Corte dei conti dello scorso mese di marzo relativo allo stato di attuazione del PNRR;
- eliminare tutti gli ostacoli di tipo interpretativo e applicativo che hanno fino ad oggi ostacolato l'avvio delle procedure ovvero il rispetto dei cronoprogrammi procedurali.

In particolare:

- è stata prevista la possibilità di disporre anticipazioni finanziarie direttamente in favore dei Soggetti attuatori e senza la necessaria mediazione delle Amministrazioni centrali titolari delle misure;

- è stato autorizzato l'aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali relativi al PNC, mediante il coordinamento tra la tempistica degli obiettivi iniziali, intermedi e finali, e quelli della decisione di autorizzazione da parte della Commissione europea ai fini del rispetto della disciplina in materia di aiuti di Stato;
- è stata prevista la riduzione, in coerenza con le previsioni del PNRR, dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni;
- sono state introdotte semplificazioni relative alle modalità di accesso ai due fondi per la revisione prezzi istituite presso il MIT da parte delle stazioni appaltanti per le lavorazioni relative all'anno 2023;
- è stata ammessa la finanziabilità con le risorse del Fondo MEF per l'avvio delle opere indifferibili anche degli interventi oggetto di procedure di affidamento mediante accordi avviate dal 1° gennaio 2022 al 17 maggio 2022, risolvendo, in tal modo, le problematiche rappresentate da ANCI relativamente all'attuazione del Programma nazionale relativo alla qualità dell'abitare – PINQUA;
- è stata introdotta una maggiore flessibilità in relazione ai programmi finanziati sia con risorse del PNRR sia con risorse del PNC.

6.3 La capacità amministrativa

La Parte II del decreto-legge n. 13/2023 reca disposizioni finalizzate a rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni, centrali e territoriali, impegnate a vario titolo nell'attuazione del PNRR. L'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa è stato perseguito anche con le disposizioni inserite nel decreto-legge n. 44/2023.

Tra le disposizioni del decreto-legge n. 13/2023, si segnalano in particolare quelle che prevedono:

- l'incremento, per gli enti locali, delle percentuali degli incarichi dirigenziali conferibili a personale diverso dai dirigenti di ruolo, nonché dell'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio, ivi compresi i segretari comunali e provinciali (accogliendo in tal modo una specifica richiesta di ANCI e di UPI);
- le semplificazioni relative al reclutamento del personale dei Vigili del fuoco (preposto al rilascio delle autorizzazioni antincendio) e dei magistrati ordinari, nonché del personale del Ministero della giustizia, tra cui quello destinato all'Ufficio del processo;
- il rafforzamento del contingente di persone utilizzato presso la Commissione VIA PNIEC e PNRR, nonché presso la Soprintendenza Speciale PNRR, al fine di ridurre i tempi delle istruttorie dei procedimenti relativi alla valutazione di impatto ambientale e ai beni culturali;
- l'estensione alle Regioni e agli enti territoriali della possibilità di procedere alla stabilizzazione del personale assunto mediante il concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di duemilaottocento unità di personale non dirigenziale nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 e ad essi assegnato.

Il decreto-legge n. 44/2023 ha inoltre previsto varie novità con lo scopo di sostenere la pubblica amministrazione nell'implementazione del PNRR. In particolare, gli enti locali, fino al 31 dicembre 2026, potranno procedere a stabilizzare il personale che abbia maturato, entro il 2026, almeno trentasei mesi di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che procede all'assunzione, a condizione che sia stato assunto a tempo determinato a seguito di procedure concorsuali. Le assunzioni sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente all'atto della stabilizzazione. Il decreto provvede anche a definire le modalità di sostegno alle assunzioni nei piccoli comuni (con popolazione fino a 5.000 abitanti). Per le amministrazioni centrali, il decreto innalza al 12 per cento, fino al 31 dicembre 2026, la percentuale massima per la copertura con personale estraneo alle amministrazioni pubbliche dei posti dirigenziali di amministrazioni che rivestono il ruolo di stazioni appaltanti per il PNRR.

6.4 Le misure di semplificazione

Nella Parte II del decreto-legge n. 13/2023 sono state introdotte anche ulteriori semplificazioni di tipo procedimentale, sia di carattere orizzontale (ovvero applicabili a tutti i settori) sia di carattere verticale (ovvero applicabili a specifici settori).

Quanto alle misure di **semplificazione c.d. orizzontali**, applicabili a tutti gli investimenti PNRR, si ricorda:

- l'estensione a tutti gli appalti PNRR (ivi compresi gli interventi finanziati con risorse diverse da quelle del PNRR e del PNC) delle disposizioni, attualmente limitate agli interventi in materia di edilizia giudiziaria e penitenziaria, relative alla possibilità di procedere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione, sulla base del solo progetto di fattibilità tecnico – economica, allineando in tal modo la disciplina PNRR a quella prevista dal nuovo Codice dei contratti pubblici;
- la proroga fino al 31 dicembre 2023 delle semplificazioni introdotte dal decreto-legge n. 76/2020 ed applicabili al PNRR, allo stato, fino al 30 giugno 2023, ad esclusione della disposizione relativa alla limitazione della responsabilità erariale che costituisce un tema in relazione al quale è in corso uno specifico approfondimento finalizzato a ridefinirla nel suo complesso;
- l'applicazione, fino al 31 dicembre 2026, della procedura accelerata in materia di verifiche antimafia;
- l'obbligo per le amministrazioni di svolgere, fino al 30 giugno 2024, le conferenze di servizi in forma semplificata, con contestuale riduzione dei relativi termini di conclusione;
- il dimezzamento dei termini per l'effettuazione degli espropri (ad eccezione del termine di cinque anni del vincolo preordinato all'esproprio), unitamente ad alcune puntuali semplificazioni relative ai vari passaggi procedurali;
- l'ulteriore accelerazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale, mediante l'eliminazione dell'obbligo di attendere la conclusione delle attività di verifica preventiva dell'interesse archeologico o all'esecuzione dei saggi archeologici preventivi prevista. Inoltre, in

casi eccezionali di interventi di competenza statale previsti dal PNRR, il Ministro competente per la realizzazione dell'opera può proporre al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica di disporre l'esenzione dalla VIA;

- per i beni culturali e paesaggistici interessati dagli interventi previsti dal PNRR, lo svolgimento da parte della Soprintendenza speciale delle attività e delle funzioni delle Soprintendenze locali, avvalendosi di queste ultime per la sola attività istruttoria. Inoltre, per tutti gli interventi (e dunque non solo per le opere PNRR) vengono ridotti i termini per la dichiarazione da interesse culturale (prevendo, altresì, in caso di inerzia, l'intervento immediato dal Ministero) ed introdotta una forma semplificata di rilascio dell'autorizzazione da parte delle Soprintendenze in relazione agli interventi di manutenzione ordinaria, finanziati con risorse del PNRR o del PNC, aventi ad oggetto immobili pubblici;
- al fine precipuo di velocizzare il rilascio delle autorizzazioni antincendio da parte dei Vigili del Fuoco, l'istituzione del Comitato centrale sulla sicurezza tecnica della transizione energetica e per la gestione dei rischi connessi ai cambiamenti climatici, con il compito di adottare specifiche linee guida e omogeneizzare i procedimenti valutativi.

Quanto alle **misure di semplificazione di tipo verticale (o di settore)**, si richiama l'attenzione sull'introduzione:

- di semplificazioni relative alla riutilizzazione degli immobili demaniali, anche ai fini dell'installazione di impianti di produzione di energia *green*, ed ai procedimenti di locazione, nonché per impiego in interventi di rigenerazione urbana;
- di un contributo pari a complessivi euro 40 milioni per l'anno 2023 per garantire il raggiungimento dei target previsti dalla Missione 1, componente 1, sub-Investimento 1.4.4, del PNRR, in sede di rinnovo degli accreditamenti da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID);
- di ulteriori semplificazioni relativamente agli appalti in materia di edilizia scolastica e di scuole innovative, chiarendo, da un lato, che dette semplificazioni riguardano tutti gli interventi di edilizia scolastica ad ogni titolo rientranti fra i progetti PNRR di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito e, dall'altro, prevedendone l'applicazione anche da parte degli Istituti tecnologici superiori;
- di misure finalizzate a promuovere i dottorati di ricerca, anche di tipo innovativo, e il reclutamento del personale docente universitario;
- di disposizioni finalizzate a semplificare il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio di strutture residenziali universitarie;
- di disposizioni dirette ad estendere a tutti gli interventi di titolarità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'applicazione del procedimento autorizzativo accelerato previsto per le dieci opere di cui all'allegato IV del decreto – legge n. 77 del 2021, nel quale svolge un ruolo determinante il Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei lavori pubblici;

- di disposizioni finalizzate ad omogeneizzazione della disciplina applicabile agli interventi contro il dissesto idrogeologico di competenza del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- di disposizioni per un nuovo e più rapido procedimento unico per l'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che integra il procedimento autorizzatorio con quello di valutazione di impatto ambientale;
- di ulteriori semplificazioni per il rilascio delle autorizzazioni per la liberalizzazione e gestione degli impianti radioelettrici e di telecomunicazione (Banda ultra-larga), nonché degli impianti destinati alla produzione di energia green, con disposizioni specifiche per gli impianti di accumulo energetico e per gli impianti agro-fotovoltaici¹³⁰;
- di disposizioni finalizzate ad incrementare la tipologia delle aree idonee per legge ad ospitare impianti di produzione di energia *green*, nonché di disposizioni volte a favorire l'installazione di impianti mini-eolici ovvero di piccole dimensioni e con potenza sino a 20kwh (i micro-impianti sono già liberalizzati), con esclusione delle aree protette e con particolari limiti di altezza (cinque metri) per le aree di maggior pregio urbano;
- di semplificazioni per assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi previsti per il Giubileo della Chiesa Cattolica del 2025.

6.5 La Struttura di missione PNRR

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 13/2023 convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2023 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la struttura di missione PNRR. L'articolo 1 del decreto definisce le competenze e le attività di competenza della Struttura di missione. Nel dettaglio la Struttura di missione:

- a) assicura il supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del PNRR;
- b) assicura il coordinamento strategico con le Amministrazioni titolari di interventi del PNRR;
- c) assicura e svolge le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, nonché per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione del Piano agli obiettivi e i traguardi concordati a livello europeo, fermo quanto previsto dall'articolo 6 del decreto-legge 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 108/2021;

¹³⁰ I due temi da ultimo indicati, in particolare, rivestono una rilevante importanza strategica ai fini dello sviluppo dell'energia rinnovabile. Infatti, l'installazione degli impianti di accumulo di energia, resi disponibili dalle ultime innovazioni tecnologiche, ne consente l'utilizzo anche quando la fonte (sole o vento) non c'è. La seconda misura favorisce una più ampia diffusione degli impianti fotovoltaici che, per produrre quantità di energia significative, richiedono ampi spazi e che, pertanto, sono stati finora contenuti per non compromettere l'impiego agricolo del territorio. La norma introdotta liberalizza gli impianti solari che non rubano spazio alle colture ma che, anzi, si integrano con esse, consentendo non solo la produzione di energia elettrica rinnovabile ma anche l'innovazione delle tecniche agricole secondo le nuove esigenze climatiche e di mercato.

- d) acquisisce dall'Ispettorato generale per il PNRR le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi;
- e) verifica la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati, e provvede alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR di cui all'articolo 6 del citato decreto-legge 77/ del 2021, anche sulla base dei dati e delle valutazioni elaborati dall'Unità di missione NG-EU di cui all'articolo 1, comma 1050, della legge 30 dicembre 2020, n. 178;
- f) supporta la Cabina di regia di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 77/2021 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 nell'esercizio delle sue funzioni, anche attraverso il coordinamento di riunioni tecniche preliminari alle sedute del predetto organismo, con il coinvolgimento delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché del partenariato economico, sociale e territoriale;
- g) individua, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e propone rimedi;
- h) sovrintende allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR ai sensi dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241;
- i) elabora e trasmette alla predetta Cabina di regia, con cadenza periodica, rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR, anche sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, segnalando le situazioni rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 77/2021;
- l) segnala al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 77/2021, ove ne ricorrano le condizioni all'esito dell'istruttoria svolta;
- m) istruisce i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso di cui all'articolo 13 e all'articolo 44 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77;
- n) vigila sull'osservanza da parte delle amministrazioni centrali, nello svolgimento delle attività previste dall'articolo 8 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, degli indirizzi e delle linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR elaborati dalla Cabina di regia;
- o) individua e segnala al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia, laddove non risolvibili mediante l'attività di supporto espletata ai sensi della lettera n);
- p) assicura lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR.

La composizione della Struttura di missione è definita dall'articolo 3 del decreto e prevede:

- un Coordinatore, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in possesso della specifica ed elevata qualificazione professionale richiesta per lo svolgimento

dell'incarico, scelto tra i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e gli avvocati dello Stato, in posizione di fuori ruolo, i dirigenti di prima fascia o tra gli estranei alla pubblica amministrazione, cui spetta l'indirizzo e il coordinamento delle attività e delle funzioni della Struttura;

- quattro dirigenti di livello generale preposti agli Uffici così articolati:
 - Ufficio I - svolge i compiti e le funzioni di cui all'articolo 2 del presente decreto, ai fini della tempestiva attuazione degli obiettivi della prima Missione del PNRR - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo e della quarta Missione del PNRR - Istruzione e ricerca;
 - Ufficio II - svolge i compiti e le funzioni di cui all'articolo 2 del presente decreto, ai fini della tempestiva attuazione degli obiettivi della seconda Missione del PNRR - Rivoluzione verde e transizione ecologica e della terza Missione del PNRR - Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
 - Ufficio III - svolge i compiti e le funzioni di cui all'articolo 2 del presente decreto, ai fini della tempestiva attuazione degli obiettivi della quinta Missione del PNRR - Inclusione e coesione, anche in raccordo con il competente Dipartimento per le politiche di coesione – Presidenza del Consiglio dei ministri, e della sesta Missione del PNRR - Salute;
 - Ufficio IV - svolge, in particolare, funzioni di supporto alla Cabina di regia di cui all'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77; provvede - con il supporto degli altri Uffici che compongono la Struttura - all'elaborazione della relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR da sottoporre alla Cabina di regia; cura le attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR; esercita - con il supporto degli altri Uffici che compongono la Struttura- i compiti relativi al diritto di accesso ai documenti amministrativi; cura la partecipazione del partenariato economico, sociale e territoriale alla Cabina di regia; provvede alle segnalazioni al Presidente del Consiglio dei ministri dei casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, ove ne ricorrano le condizioni.

Per assicurare il funzionamento della Struttura, alla stessa è assegnato un contingente di personale non dirigenziale pari a cinquanta unità e 20 esperti.

La tempestiva adozione degli atti istitutivi e organizzativi della Struttura di missione ha consentito di assicurare la piena funzionalità della governance senza nessuna interruzione.

7. Profili di attenzione del Piano: le prime evidenze

7.1 Elementi di contesto

L'attuazione del Piano richiede molteplici condizioni che riguardano sia la capacità del sistema produttivo di realizzare i progetti ad esso associati sia la capacità delle Amministrazioni titolari e dei Soggetti attuatori di porre in essere tutte le misure necessarie per la sua tempestiva realizzazione (adozione dei provvedimenti normativi e regolamentari, svolgimento delle procedure di gara, rendicontazione dei progetti).

7.2 Il sistema produttivo italiano tra dinamiche congiunturali e cambiamenti strutturali

Il sistema produttivo italiano è sottoposto a una serie di **pressioni** che possono comprometterne la capacità di assorbire il flusso di investimenti la cui realizzazione è indispensabile all'attuazione del Piano.

Come evidenziato da Istat¹³¹, l'economia domestica ha mostrato una buona tenuta alla crisi pandemica, grazie alle significative misure di sostegno alle imprese, sperimentando al contempo una ricomposizione a livello settoriale, che ha visto favorito soprattutto il comparto delle costruzioni a fronte degli incentivi fiscali del Superbonus 110 per cento¹³².

7.2.1 L'aumento dei prezzi

La **crisi energetica**, acuita dal conflitto russo-ucraino, ha interrotto il consolidamento della ripresa in atto, alimentando una fase di incertezza e una **forte dinamica inflazionistica** (nel 2022 i prezzi al consumo sono cresciuti dell'8,7 per cento, riferibile per il 5 per cento alla componente energetica) che a sua volta ha sollecitato una forte reazione delle Banche centrali. Le imprese sono state sottoposte a una significativa pressione dal lato dei costi a fronte di **rincari** talvolta **esponenziali dei prezzi di materie prime energetiche**, agricole e industriali e dei beni intermedi. I prezzi dei beni energetici hanno subito una significativa diminuzione nel corso della seconda parte del 2022, grazie alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento da parte dei Paesi europei e di condizioni climatiche favorevoli, pur continuando ad attestarsi a livelli superiori a quelli pre-pandemici¹³³.

L'aumento dei prezzi si riflette sul **costo delle opere** da realizzare nell'ambito del PNRR, anche in prospettiva. Stime relative all'andamento del deflatore del Pil e degli investimenti riferite all'orizzonte temporale del PNRR, basate sulle previsioni del DEF 2022 e del DEF 2023, mostrano un incremento cumulato che nel 2026 si attesterebbe rispettivamente all'8 per cento e al 10 per cento¹³⁴. Come evidenziato anche nella Relazione 2023 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti sul

¹³¹ Istat, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, edizione 2023; <https://www.istat.it/storage/settori-produttivi/2023/Rapporto-competitivita%20C3%A0.pdf>.

¹³² Agevolazione fiscale introdotta dal Decreto Rilancio (D.L. 19 maggio 2020, n. 34), modificata dalle Leggi di Bilancio 2022 e 2023, dal decreto aiuti-quater (D.L. n.176/2022 del 18/11/2022 convertito nella L. n.6/2023 del 13/01/2023) e in ultimo dal decreto cessioni (D.L. n.11/2023 del 16/02/2023).

¹³³ Ad esempio, nel 2022 il Brent ha raggiunto i 90,8 dollari al barile da 70,4 dollari nel 2021 (+42 per cento), per poi portarsi a 82,7 dollari al barile a febbraio 2023. Nello stesso periodo, l'indice di prezzo del gas naturale ha registrato un aumento medio del 115,5 per cento rispetto al 2021, per calare poi del 73,3 per cento tra agosto 2022 e febbraio 2023.

¹³⁴ Relazione 2023 sul coordinamento della finanza pubblica, Sezioni Riunite Corte dei conti in sede di controllo.

coordinamento della finanza pubblica,¹³⁵ se i costi si rivelassero significativamente superiori a quanto preventivato i progetti potrebbero risultare antieconomici; in alternativa, nel caso in cui l'incremento riflettesse soprattutto andamenti congiunturali transitori, i progetti potrebbero tornare ad essere attrattivi una volta superata la fase sfavorevole.

7.2.2 La carenza di materiali e beni intermedi

Le strozzature negli approvvigionamenti derivanti da interruzioni o rallentamenti nelle catene di fornitura globali, dovute alle misure di contenimento del contagio applicate in diverse aree durante la pandemia, continuano a rappresentare una criticità per le imprese italiane, come mostrano dati da un'indagine Istat¹³⁶, anche se in maniera differenziata in funzione di specificità settoriali.

In particolare, a marzo 2023 circa il 30 per cento delle imprese manifatturiere partecipanti all'indagine Istat teme il rischio di interruzione delle catene di approvvigionamento dei beni intermedi; il dato supera il 70 per cento tra le imprese aziende che operano nei mezzi di trasporto diversi dagli autoveicoli e il 40 per cento tra le imprese attive nei settori di Coke e raffinazione, elettronica e macchinari.

7.2.3 Dinamiche del mercato del lavoro: carenza di risorse umane e disallineamento di competenze

Una delle maggiori sfide del PNRR consiste nella necessità di realizzare in un orizzonte temporale breve molteplici interventi, e in particolare investimenti, che generano un forte fabbisogno occupazionale, differenziato tra settori economici. Tale fabbisogno rischia tuttavia di non essere soddisfatto per effetto di dinamiche strutturali nel mercato del lavoro, in atto da tempo e in parte acuite dalla pandemia, che generano sia carenza di risorse umane sia fenomeni di disallineamento tra domanda e offerta di competenze (*mismatch*). Tali circostanze potrebbero comportare importanti ricadute negative sull'attuazione del Piano.

Con riguardo alla carenza di risorse, secondo l'ultimo Rapporto di Unioncamere e Anpal, la difficoltà di reperire personale ha registrato un andamento crescente negli ultimi anni, riguardando nel 2022 circa il 40 per cento delle assunzioni.

La carenza di risorse umane è destinata ad accentuarsi anche per effetto della maggiore domanda di lavoro associata all'attuazione del Piano¹³⁷. Banca d'Italia ha stimato un'occupazione aggiuntiva ascrivibile al PNRR (inclusi gli interventi associati al Fondo nazionale complementare e al React-EU) pari nel 2024, anno di maggiore spesa, a 375 mila unità (2,1 per cento dei lavoratori dipendenti nel 2019), di cui il 79 per cento nel settore privato¹³⁸. Considerando la domanda di lavoro aggiuntiva generata nell'anno di picco¹³⁹ nei primi dieci settori del comparto privato maggiormente impattati

135 Relazione 2023 sul coordinamento della finanza pubblica, Sezioni Riunite Corte dei conti in sede di controllo.

136 Istat, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, edizione 2023; <https://www.istat.it/storage/settori-produttivi/2023/Rapporto-competitivita%20C3%A0.pdf>.

137 Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine aggiornato al quinquennio 2023-2027, elaborato nell'ambito del Sistema informativo Excelsior, realizzato da Unioncamere in collaborazione con Anpal; https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1281915/report_previsivo_2023-27.pdf/439ea103-e9d4-17a8-0e67-a9ac67456bfe?t=1680000074181.

138 G. Basso, L. Guiso, M. Paradisi e A. Petrella Banca d'Italia, L'occupazione attivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue caratteristiche, Occasional Paper n. 747, febbraio 2023.

139 L'anno in cui l'effetto del PNRR sull'occupazione è massimo è diverso tra settori, ma si concentra nel 2024 e 2025.

dal PNRR, il fabbisogno aggiuntivo di personale è stimato in un numero di unità superiore a 239 mila, riferibile per oltre la metà ai settori Costruzioni e Programmazione informatica (Tabella 7.1). In alcuni settori la domanda di lavoro rimarrebbe sostenuta per tutto il periodo in cui il Piano è attivo mentre in altri settori potrebbe contrarsi rapidamente dopo aver raggiunto la massima espansione. Tale andamento temporale potrebbe generare due criticità, soprattutto con riguardo ai settori connotati da un impatto occupazionale maggiore (Costruzioni e Programmazione informatica): da un lato, anche per la difficoltà di formare lavoratori per interventi limitati nel tempo, l'offerta di lavoro potrebbe non adattarsi alla domanda; dall'altro il ricollocamento della forza lavoro potrebbe rivelarsi complesso a fronte dell'esaurimento degli interventi del Piano.

Tabella 7.1 – Occupazione settoriale attivata dal PNRR e confronto dinamica pre-pandemia

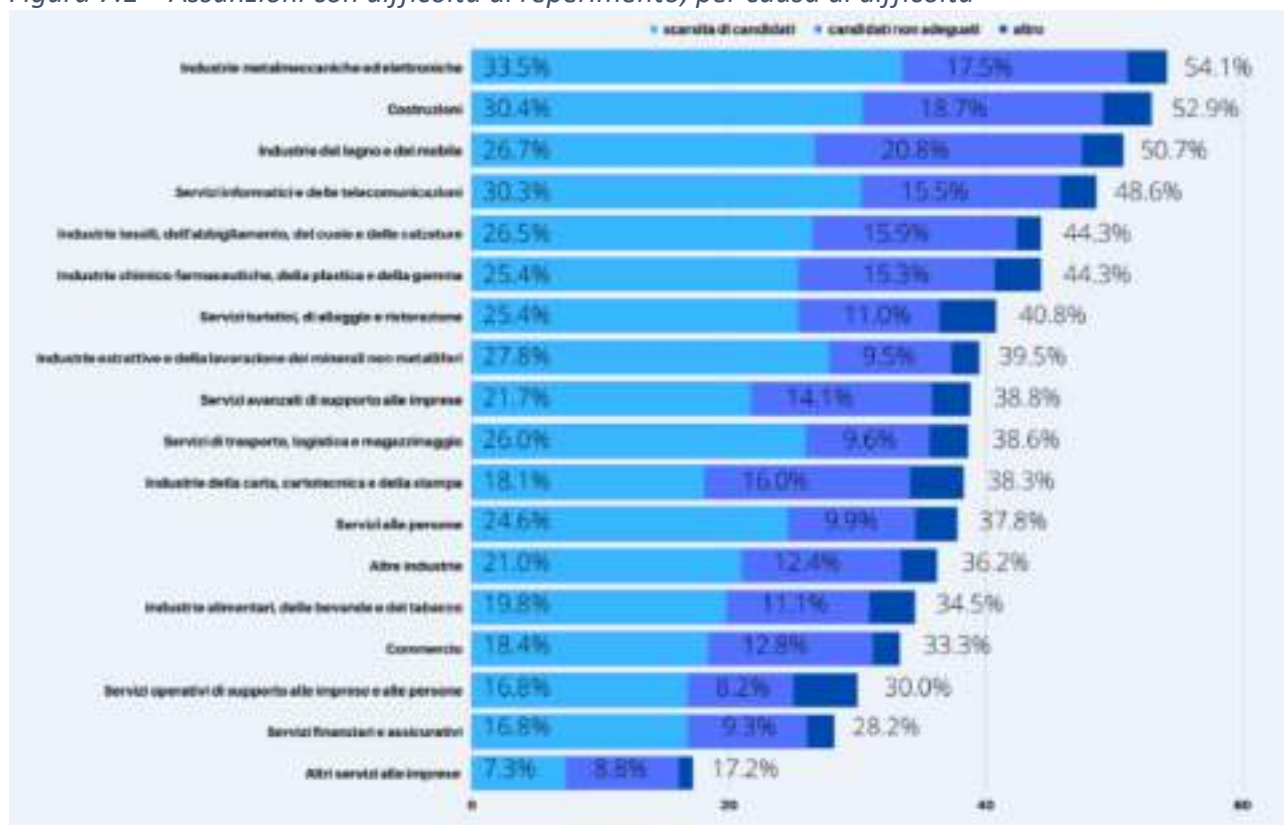
SETTORI	ANNO DI FIDCO	SCENARIO FONDI PNRR	OCCUPATI 2019	VARIAZIONE OCCUPAZIONE 2019-25
Costruzione	2025	95.600	955.000	39.300
Programmazione informatica	2024	27.700	364.800	62.900
Gestione del personale	2024	30.600	371.600	146.700
Ricerca e sviluppo	2024	16.600	109.500	7.100
Altre attività di supporto	2024	19.000	845.600	96.100
Macchinari	2023	13.900	464.000	30.300
Computer, elettronica e ottica	2025	12.700	99.400	1.100
Prodotti in metallo	2024	8.100	486.400	49.600
Consulenza legale e contabile	2021	7.500	323.100	42.100
Alloggio e ristorazione	2024	7.710	1.245.700	1.245.700

Fonte: Banca d'Italia

Con riguardo al *mismatch* tra domanda e offerta di competenze, il già citato Rapporto di Unioncamere e Anpal prevede difficoltà di reperimento crescenti di figure professionali qualificate nei servizi sanitari e sociali, nei temi legati a innovazione tecnologica e transizione digitale (quali specialisti in scienze matematiche e informatiche, tecnici ICT, ingegneri e tecnici in campo ingegneristico), nonché di altre figure come operai specializzati nelle costruzioni (Figura 7.1). Tali dinamiche si innestano in un quadro di carenze di specifiche professionalità preesistenti all'avvio

del PNRR e che la crisi pandemica ha contribuito ad acuire, innescando un processo di riorganizzazione produttiva trainato anche dal mutamento delle preferenze dei lavoratori (ad esempio, rispetto alle modalità di lavoro a distanza) e dai riflessi conseguenti sulla richiesta di competenze da parte delle imprese (ad esempio, verso le competenze digitali).

Figura 7.1 – Assunzioni con difficoltà di reperimento, per causa di difficoltà



Fonte: elaborazione CDP su dati Unioncamere-Excelsior

L'accentuarsi dei fenomeni di *mismatch* può rivelarsi problematico per l'attuazione del Piano per la mancanza del personale necessario, soprattutto in settori centrali come quello delle costruzioni e quelli connessi alla transizione digitale e *green*, provocando una dilatazione dei tempi di attuazione o persino compromettendone la piena realizzazione.

Le criticità menzionate possono essere ulteriormente amplificate dalla dinamica in atto dell'offerta di lavoro, tra la necessità di sostituire le coorti di lavoratori che escono dal mercato per effetto dell'invecchiamento e la contrazione dell'offerta di lavoro nella fascia di età 15-69 anni di circa 630 mila unità (pari al 2,5 per cento della popolazione attiva nel 2019) entro il 2026¹⁴⁰.

Le tensioni sul mercato del lavoro sono inoltre destinate ad accentuarsi anche a causa della scarsa mobilità geografica dei lavoratori in Italia a cui si associa una distribuzione territoriale non uniforme dei fondi PNRR.

¹⁴⁰ Secondo lo scenario mediano delle proiezioni demografiche Eurostat, ipotizzando un tasso di partecipazione ai livelli del 2019.

7.2.4 Il settore delle costruzioni

Il settore delle costruzioni è centrale nell'attuazione del Piano: esso riceve la quota di risorse finanziarie di gran lunga maggiore (quasi il 35-40 per cento se si considerano tutti i fondi legati al PNRR – di cui più di un terzo destinate agli interventi per l'efficientamento energetico e sismico degli edifici residenziali e pubblici di cui alla Missione 2). Il settore delle costruzioni è inoltre coinvolto in modo trasversale in più di una Missione e, secondo le stime di Banca d'Italia già citate, dovrebbe registrare un'attivazione attorno al 4 per cento del valore aggiunto in media all'anno¹⁴¹.

Le criticità ricordate in precedenza hanno un impatto significativo in questo ambito. Il settore delle costruzioni, infatti, è particolarmente esposto agli effetti della crisi energetica, ai rincari delle materie prime e alle strozzature negli approvvigionamenti dei materiali, nonché alle dinamiche avverse del mercato del lavoro.

Con riguardo all'aumento dei prezzi, ad esempio, si rammenta che nel periodo 2020-2022 (si veda Figura 7.2) il "costo di costruzione di un fabbricato residenziale" nel 2022 ha registrato in media un aumento cumulato rispetto al valore del 2020 del 16 per cento; l'indice del "costo di costruzione di un capannone industriale" è cresciuto del 25 per cento nello stesso periodo; l'indice del costo di costruzione di un "tronco stradale con tratto in galleria" è aumentato del 18 per cento¹⁴². L'Associazione nazionale dei Costruttori Edili (ANCE)¹⁴³ evidenzia che a ottobre 2022 rispetto ai prezzi già aggiornati all'inizio dell'anno le imprese associate hanno sostenuto un incremento dei costi derivanti da rincari e carenza di materiali pari a circa il 35%.

Con riguardo alle strozzature sul mercato del lavoro, molti investimenti infrastrutturali per il loro contenuto specialistico richiedono particolari competenze tecniche che tuttavia, come già ricordato, sono da tempo di difficile reperimento.

Infine, non si possono trascurare le criticità strutturali del settore che potrebbero mettere a rischio la realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali: come evidenziato da Istat¹⁴⁴, esso è costituito prevalentemente da piccole imprese (il 96 per cento ha meno di 10 addetti), oltre a connotarsi per una produttività contenuta e per un basso livello medio di istruzione degli addetti.

Per alcuni progetti, il ritardo o il mancato raggiungimento dell'obiettivo è dovuto alla necessità di pubblicare nuovamente il bando di gara, poiché il precedente, pubblicato dalle Amministrazioni locali nel rispetto dei tempi previsti, è andato deserto¹⁴⁵ a fronte di una lamentata inadeguatezza delle condizioni di gara rispetto ai prezzi di mercato. Per fronteggiare l'eccezionale e rapido aumento dei materiali da costruzione negli appalti pubblici, che rende difficoltoso l'avvio delle gare, il c.d. DL Aiuti – decreto-legge n. 50/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91/2022 - ha previsto

¹⁴¹ Si veda anche l'ultima Relazione sul coordinamento della finanza pubblica delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, secondo la quale gli investimenti in costruzioni risulterebbero pari a poco più del 50 per cento degli investimenti complessivi e includono sia la componente pubblica (opere di sviluppo dell'economia circolare e nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti, interventi sul dissesto idrogeologico e sulla gestione delle risorse idriche, interventi di costruzione di impianti relativi alla transizione ecologica con infrastrutture per la produzione da fonti di energia rinnovabile e idrogeno, opere di valorizzazione e restauro dei siti culturali e archeologici) sia la componente privata (in prevalenza le ristrutturazioni finanziate con gli interventi Superbonus e Sismabonus).

¹⁴² Fonte Istat, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSC_FABBRESID_1.

¹⁴³ ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, ottobre 2022.

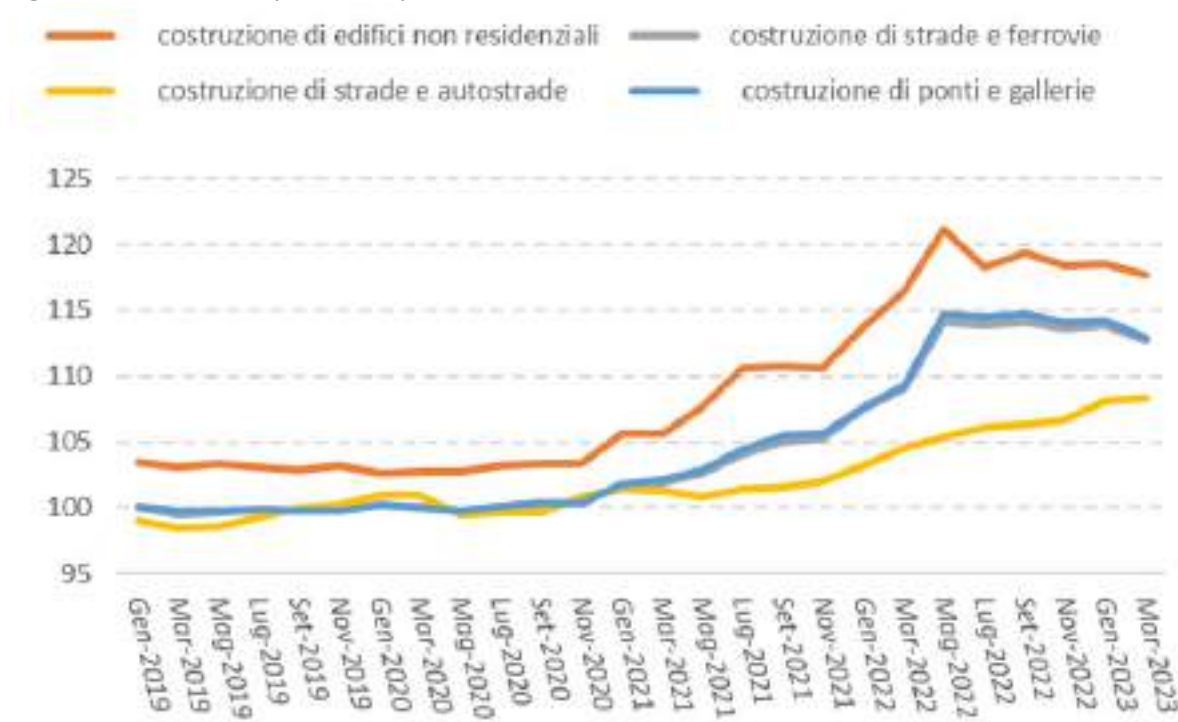
¹⁴⁴ Istat, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, edizione 2023; <https://www.istat.it/storage/settori-produttivi/2023/Rapporto-competitivita%20C3%A0.pdf>.

¹⁴⁵ Ad esempio https://sua.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/Allegati/SU_DET_DETE_837_2022.pdf.

un meccanismo di adeguamento degli importi da porre a base d'asta e ha istituito il Fondo per l'avvio delle opere indifferibili (FOI)¹⁴⁶.

Tali eventi potranno concorrere allo slittamento in avanti dell'allocazione temporale delle risorse PNRR, che già emergono dallo scostamento tra spesa prevista e spesa programmata illustrato nel capitolo 5. Si evidenzia che la rimodulazione della spesa non è una specificità italiana ma accomuna una gran parte di Paesi dell'Eurozona, come rilevato da ultimo nei *Country Reports* della Commissione europea¹⁴⁷.

Figura 7.2 – Indice dei prezzi alla produzione delle costruzioni (base 2015=100)



Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su dati Istat

7.3 Capacità amministrativa dei Soggetti attuatori e criticità organizzative e di rendicontazione

L'attuazione del Piano è stata definita secondo una logica che, in relazione alle misure per le quali rileva la localizzazione territoriale, contempla sia la selezione centralizzata degli interventi sia la ripartizione territoriale delle risorse da parte delle Amministrazioni centrali responsabili a Soggetti

¹⁴⁶ Articolo 26, comma 7, del decreto-legge 17 maggio 2022 n. 50. Il FOI, finalizzato a consentire l'avvio delle procedure di affidamento dei lavori previste dai cronoprogrammi degli interventi, intende supportare le stazioni appaltanti a seguito dell'aumento dei prezzi dei materiali nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, finanziando esclusivamente il fabbisogno emergente dovuto all'aggiornamento dei prezziari, garantendo così la maggiore aderenza possibile del corrispettivo a base d'asta al reale andamento del mercato. Il FOI è iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e la procedura è gestita dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, mediante i propri sistemi informativi.

¹⁴⁷ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-reports_en.

attuatori regionali o locali (dalle azioni territorializzabili sono escluse le riforme e le cosiddette azioni di sistema che hanno natura trasversale o a valenza nazionale).

Al 13 febbraio 2023, si contavano 84 misure oggetto di riparto territoriale, per un totale di 72,8 miliardi di euro corrispondenti al 38 per cento delle risorse complessive (ossia i 191,5 miliardi programmati nel Piano); il dato è destinato ad aumentare a fronte del completamento dei riparti programmati¹⁴⁸.

In questo contesto, i Comuni svolgono un ruolo di particolare rilievo, essendo Soggetto attuatore di più del 53 per cento dei progetti relativi alle misure ripartite, ai quali sono destinati finanziamenti pari al 47 per cento delle risorse PNRR oggetto di riparto territoriale. Inoltre, la quasi totalità degli enti comunali sono coinvolti nelle iniziative del Piano.

Ai fini della selezione centralizzata, le Amministrazioni titolari hanno emanato linee guida e decreti tesi a standardizzare le procedure di selezione degli interventi. Tale modalità ha consentito di ridurre i tempi di avvio dei processi di selezione delle proposte se confrontati con altri programmi di investimento finanziati con risorse nazionali e/o europee.

L'entità delle risorse messe a disposizione nell'ambito del Piano ha confermato il ruolo dei Comuni, richiedendo alle amministrazioni locali uno sforzo gestionale ulteriore rispetto al recente passato. Alcune indicazioni, al riguardo, possono essere tratte dall'analisi effettuata dalla Corte dei conti su 53.665 progetti, corrispondenti a un costo ammesso a finanziamento pari a 28,7 miliardi e un finanziamento totale pari a 30,1 miliardi e riferibili a più del 99 per cento dei Comuni (100 per cento per le grandi città e per i Comuni delle Isole)¹⁴⁹. Confrontando le stime del potenziale impatto finanziario connesso all'attuazione dei progetti del Piano fino al 2026¹⁵⁰ con i livelli e gli andamenti storici di spesa comunale per investimenti fissi lordi, emerge che la maggiore spesa per l'attuazione del Piano (pari a 30,1 miliardi di euro) si attesta all'83 per cento dell'importo di spesa registrato nel quadriennio 2017-2020 (pari a 36,2 miliardi) mentre l'incremento medio annuo dei pagamenti supera il 66 per cento (Tabella 7.2). La distribuzione territoriale dell'impatto finanziario del Piano vede coinvolti in misura maggiore i Comuni delle Isole (126,6 per cento) e quelli del Centro e del Sud (più del 100 per cento), diventando più significativo per gli enti che si connotano per livelli più bassi di spesa storica; i Comuni delle Isole dovrebbero incrementare i pagamenti per un livello di investimenti fissi lordi pari al doppio rispetto alla media annuale del periodo 2017-2020 e gli enti del Sud e del Centro dovrebbero incrementarlo di oltre l'80 per cento.

In questo contesto, le amministrazioni locali hanno assicurato, su tutto il territorio nazionale, un intenso impegno nelle varie fasi di attuazione del Piano, contribuendo in maniera significativa ai risultati finora raggiunti. Le misure di semplificazione introdotte per facilitare l'attuazione del Piano, da ultimo con il decreto-legge n. 13/2023 e il decreto-legge n. 44/2023, hanno favorito l'azione delle amministrazioni, anche per le realtà più piccole.

¹⁴⁸ Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, marzo 2023.

¹⁴⁹ Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, marzo 2023.

¹⁵⁰ Le stime includono i progetti in essere che potrebbero avere già generato voci di spesa nel biennio 2020-2021.

Tabella 7.2 – Pagamenti per IFL dei Comuni (anni 2017-2020) e impatto finanziario dei progetti PNRR

(In milioni)

INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA											
fascia demografica	2017	2018	2019	2020	2017-2020	finanziamento totale progetti PNRR	inc.% investimenti aggiuntivi pari su IFL 2017-2020	quota annua media 2017-2020	quota annua PNRR 2022-2026	quota annua incrementata con PNRR	% incremento annuale
<5000	2.360,2	2.304,9	2.694,8	2.806,3	10.166,2	6.331,5	62,3	2.541,5	1.266,3	3.807,8	49,8
5000-10.000	1.970,8	1.109,7	1.393,1	1.316,0	4.807,6	2.953,5	61,4	1.201,9	590,7	1.792,6	49,1
10.000-19.999	1.049,3	1.009,8	1.153,8	1.211,1	4.424,2	3.384,2	76,3	1.196,0	676,8	1.782,9	61,2
20.000-39.999	1.297,3	1.230,5	1.429,9	1.463,2	5.421,1	5.503,5	101,6	1.335,3	1.101,1	2.436,4	81,2
40.000-249.999	1.424,0	1.488,5	1.493,1	1.307,1	5.712,7	4.785,4	83,8	1.428,2	957,1	2.385,3	67,0
>=250000	1.123,8	1.296,4	1.318,8	1.719,6	5.860,6	7.188,0	121,0	1.413,2	1.437,6	2.852,8	101,6
totale	8.335,9	8.439,7	9.593,6	9.823,2	36.192,4	30.148,0	83,3	9.048,1	6.029,6	15.077,7	66,6
INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI PER AREA GEOGRAFICA											
area geografica	2017	2018	2019	2020	2017-2020	finanziamento totale progetti PNRR	inc.% investimenti aggiuntivi pari su IFL 2017-2020	quota annua media 2017-2020	quota annua PNRR 2022-2026	quota annua incrementata con PNRR	% incremento annuale
Italia nord occidentale	2.035	2.126	2.370	2.827	9.558	6.773	70,9	2.390	1.335	3.744,3	56,7
Italia nord orientale	2.111	2.291	2.672	2.640	9.714	5.190	53,4	2.429	1.038	3.466,6	42,7
Italia centrale	1.227	1.290	1.477	1.402	5.396	5.597	103,5	1.327	1.119	2.446,1	84,4
Italia meridionale	2.323	2.351	2.153	2.161	8.786	9.006	102,5	2.197	1.801	3.997,8	82,0
Italia insulare	642	671	721	793	2.827	3.580	126,6	707	716	1.422,9	101,3
Totale complessivo	8.336	8.440	9.594	9.823	36.192	30.148	83,3	9.048,09	6.029,60	15.077,7	66,6

Fonte: Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, marzo 2023

I principali profili di attenzione che il PNRR pone a livello locale riguardano l'adeguatezza delle risorse umane e delle competenze gestionali e tecniche necessarie a fronte di una sfida così ambiziosa. Le analisi disponibili che tengono conto dei profili tecnico-dirigenziali su cui possono contare le amministrazioni locali mostrano un rischio di sovraccarico soprattutto per i Comuni del centro-sud¹⁵¹. Il reperimento di personale qualificato, oltre ad incontrare le ordinarie difficoltà dei processi di reclutamento, è reso più complicato dal carattere temporaneo delle formule di reclutamento, ancorate all'orizzonte temporale del Piano e proprio per questo potenzialmente poco attrattive. Questo aspetto investe, in generale, tutte le strutture interessate dall'attuazione del PNRR, sia centrali (ad esempio, unità di missione presso i Ministeri) sia locali. Il decreto-legge n. 13/2023 è intervenuto anche su questo aspetto, ampliando la capacità dei Comuni di reclutare le risorse necessarie.

Un'altra problematica di carattere generale di particolare rilievo per le amministrazioni locali, infine, riguarda le difficoltà connesse all'interoperabilità del sistema ReGiS con i sistemi di monitoraggio preesistenti (par. 5.4.1). Il monitoraggio è un obbligo normativo che riguarda tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR e rappresenta lo strumento di conoscenza e valutazione rispetto al grado di raggiungimento degli obiettivi. Per essere attendibile e utile al fine,

¹⁵¹ In particolare, secondo elaborazioni di SDA Bocconi – PNRR Lab, il numero e il corrispondente valore dei progetti assegnati al personale totale e ai dipendenti con profili tecnico-dirigenziali (fascia C e D), mostra che quasi mille Comuni presentano più di cinque progetti per dipendente con un valore medio pari a 1,98 se si considera tutto il personale e a 3,14 per i soli dipendenti di fascia C e D, per un valore pari rispettivamente a poco più di 442 mila euro e 772 mila euro.

la rendicontazione deve essere tempestiva tanto da consentire agli organismi competenti di intervenire con misure correttive e di riprogrammazione ove occorrenti. Nell'ambito di un confronto costruttivo con i Soggetti attuatori, la progressiva messa a punto del sistema permetterà di assicurare il pieno monitoraggio dell'attuazione del Piano, secondo l'approccio innovativo *performance-based* dell'RRF¹⁵² (si rimanda al capitolo 5).

7.4 Frammentazione degli investimenti

Gli investimenti del PNRR sono frazionati nella competenza di molti Soggetti attuatori, eterogenei per dimensione, capacità amministrativa e solidità finanziaria (Comuni, Province, Regioni, Città Metropolitane, Società concessionarie, Università ed Enti di ricerca, Provveditorati). A titolo di esempio, la misura *"M2C4 Investimento 2.2: Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni"* di cui è Titolare il Ministero dell'Interno con destinatari i Comuni, a fronte di un finanziamento di 6 miliardi di euro, prevede circa 39 mila cosiddetti "piccoli interventi", dalla dimensione media di 75 mila euro, e circa 7 mila "medie opere", dalla dimensione media pari a 450 mila euro; appare utile ricordare che tutti gli interventi suddetti appartengono alla categoria "progetti in essere" la cui copertura finanziaria, come già ricordato, era stata definita prima del PNRR.

La Tabella 7.3 riferita alle risorse PNRR per le quali si è individuato il Soggetto attuatore (dato aggiornato a febbraio 2023) riporta la distribuzione del numero di progetti di titolarità dei Comuni o di altri enti rispetto a cinque intervalli dimensionali, con riferimento a un importo complessivo pari a 130 miliardi di euro circa, corrispondente a circa il 68 per cento dell'intero Piano (ossia relativo ai soli interventi che prevedono l'attribuzione delle risorse tramite avvisi di selezione pubblicati fino a febbraio 2023). Nel complesso, i progetti di importo fino a 70 mila euro sono più di 76 mila, mentre quelli di importo compreso nell'intervallo 70 mila-180 mila euro sono circa 28 mila. Gli investimenti di valore compreso tra 180 mila euro e un milione di euro sono circa 29 mila, mentre quelli superiori a 5 milioni sono circa tremilatrecento. A quest'ultima categoria, che include alcuni progetti con un impatto particolarmente significativo sulla crescita del Paese e dei territori, è riferibile un ammontare di risorse superiore a 75 miliardi (58 per cento del totale).

¹⁵² Si rammenta che in funzione del cambio di paradigma segnato dall'adozione di un approccio di rendicontazione orientato alla valutazione della performance e che, dunque, condiziona l'erogazione dei fondi al raggiungimento di traguardi e obiettivi (Milestones e Target), il dispositivo Recovery and Resilience Facility (RRF) ha rafforzato la titolarità nazionale delle misure di policy.

Per comodità nella lettura, si richiamano le definizioni di Milestone e Target adottate dal Piano:

-Milestone: traguardo qualitativo di natura amministrativa, fisica e procedurale delle misure (es. legislazione adottata, la piena operatività dei sistemi informativi o il completamento dei lavori).

-Target: obiettivo quantitativo degli interventi, quantificati con indicatori misurabili (es. mq di palestra riqualificati; i chilometri di ferrovie costruiti o ancora la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di 2 punti percentuali).

Per il conseguimento di taluni Target, l'innovativo approccio performance-based comporta la necessità di effettuare degli investimenti (es. interventi riguardanti i collegamenti ferroviari, gli interventi di edilizia scolastica, gli interventi per l'ammodernamento del parco ospedaliero e gli interventi infrastrutturali in generale). L'ammontare delle spese da sostenere per il conseguimento degli obiettivi non rappresenta un obbligo né un vincolo per l'Italia, né tali spese andranno rendicontate alla Commissione europea poiché i rimborsi riconosciuti dall'UE a fronte della rendicontazione degli obiettivi non costituiscono risorse "da spendere", ma la remunerazione degli obiettivi conseguiti e rendicontati.

La circostanza che i progetti di importo inferiore o uguale alla soglia di un milione di euro, qualificabili come piccoli interventi, siano pari a circa l'87 per cento del totale merita alcune riflessioni.

È evidente che, in alcuni casi, anche iniziative diffuse sul territorio (si pensi agli asili nido o agli interventi per prevenire il dissesto idrogeologico) hanno un rilievo strategico per l'intero Paese. Al contempo, tuttavia, un'eccessiva frammentazione delle iniziative può portare a una perdita di focalizzazione e rappresenta un punto di debolezza dell'attuale formulazione del Piano in quanto rischia di tradursi in una dispersione delle risorse, umane e monetarie. Inoltre, alla frammentazione si accompagna il problema di assicurare un'adeguata capacità dei Soggetti attuatori di realizzare tutti gli investimenti programmati (come già illustrato nel paragrafo precedente) e di gestire in modo efficace l'interlocuzione con gli organismi di controllo, a livello nazionale ed europeo.

Tabella 7.3 – Frammentazione delle risorse PNRR assegnate tramite gara d'appalto

Importo singolo progetto (euro)	Soggetti attuatori	N. progetti	Importo (euro)
0-70.000	Comune	50.488	1.660.000.000
	Altro ente	25.892	285.000.000
70.000-180.000	Comune	21.372	2.320.000.000
	Altro ente	6.448	767.000.000
180.000-1.000.000	Comune	19.593	10.300.000.000
	Altro ente	9.445	4.300.000.000
1.000.000-5.000.000	Comune	10.632	22.600.000.000
	Altro ente	5.360	11.900.000.000
>5.000.000	Comune	1.375	16.360.000.000
	Altro ente	1.926	59.300.000.000
Totale		152.531	129.792.000.000

Fonte – elaborazioni su dati SDA Bocconi, PNRR Lab “Principali sfide per l’attuazione del PNRR”

7.5 I profili di attenzione evidenziati dalle Amministrazioni titolari

Le principali criticità segnalate dalle Amministrazioni titolari degli interventi previsti dal Piano, a seguito delle quali sono stati evidenziati rischi di ritardo ovvero di mancato raggiungimento di Milestone e Target, sono riconducibili ad alcune macrocategorie illustrate di seguito.

Anzitutto, vi sono problemi che dipendono da eventi e circostanze oggettive, quali possono essere l'aumento di costi e/o la scarsità di materiali (sezione A), oppure squilibri tra domanda e offerta o

l'impreparazione del sistema produttivo (sezione B). Oltre a questi, vi sono profili di attenzione riconducibili a difficoltà normative, amministrative o gestionali (sezione C) o anche semplici esigenze di ridefinizione sul piano tecnico degli impegni contenuti nella CID e negli *Operational Arrangements*, ad esempio a causa di errori materiali o della necessità di precisare o rimodulare i target o gli indicatori di rendicontazione per assicurare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento del risultato.

7.5.1 Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali

In questa categoria rientrano **situazioni oggettive** sopravvenute, quali **l'aumento dei prezzi, l'interruzione delle catene di approvvigionamento, la scarsità di materiali**. Le circostanze cui si fa riferimento devono essere chiare e fattuali e avere un collegamento diretto con specifici Milestone e Target considerati non più raggiungibili. Ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/241, rispetto alle suddette circostanze è possibile ottenere una revisione del PNRR.

Le norme correlate all'attuazione del PNRR hanno tipicamente avuto l'intento di ridurre i tempi connessi alle procedure di autorizzazione e di individuazione del contraente. Nonostante ciò, nella concreta attuazione del Piano non di rado si sono verificati ritardi e tempistiche non adeguate a garantire il rispetto delle scadenze intermedie. I ritardi sono stati causati in prevalenza dall'inatteso notevole incremento dei costi delle forniture e/o dalle difficoltà di approvvigionamento. Nella categoria "**aumento costi e/o scarsità materiali**" sono dunque ricomprese le difficoltà e i ritardi causati dall'impennata dei costi delle forniture e dalle difficoltà di approvvigionamento, atteso che, come già ricordato, la stessa Commissione europea riconosce nell'aumento non prevedibile dei prezzi per l'energia e dei materiali da costruzione causato dall'invasione russa dell'Ucraina una "circostanza oggettiva" per richiedere la modifica del Piano (art. 21 Regolamento (UE) 2021/241).

In particolare, **per varie misure la fase di selezione del contraente per la realizzazione degli interventi ha coinciso con l'incremento dei costi delle forniture e/o la indisponibilità delle stesse**. Infatti, nella fase intercorrente tra il termine dell'attività di progettazione e la predisposizione del bando di gara, si sono verificati ingenti ed imprevedibili incrementi dei costi, di entità tale da scoraggiare la partecipazione a procedure di gara, andate deserte¹⁵³.

Il conflitto in Ucraina, in atto da febbraio 2022, ha ulteriormente contribuito ad accelerare l'impennata del prezzo dei beni energetici, in particolar modo di gas e gasolio, prima menzionata. Il prezzo del gas, ad esempio, dopo il picco senza precedenti registrato ad agosto 2022, si è successivamente attestato su livelli più contenuti ma comunque di circa 3 volte superiori alla media del 2019, con ripercussioni significative sui costi della energia elettrica. I costi di produzione nel settore delle costruzioni sono particolarmente sensibili al rialzo dei prezzi dell'energia poiché gli input fondamentali dell'edilizia risentono di un processo produttivo fortemente energivoro. Tali

¹⁵³ A titolo di esempio, nei primi dieci mesi del 2022, il ferro tondo per cemento armato ha mostrato un aumento del 42,3 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, ulteriore rispetto al 54,1 per cento già registrato nel 2021; allo stesso modo anche il bitume, nel periodo considerato, ha sperimentato un ulteriore aumento di prezzo del 41,5 per cento, ulteriori rispetto al 35 per cento tendenziale registrato nel 2021. Per approfondimenti si veda: <https://www.ancebrescia.it/2022/legge-di-bilancio-2023-audizione-ance-per-gli-appalti-pubblici-proposte-per-il-carso-materiali-e-per-favorire-la-realizzazione-delle-opere-del-pnrr/>.

circostanze hanno richiesto l'intervento del Governo che ha adottato specifiche misure per adeguare le dotazioni finanziarie degli interventi e rendere nuovamente appetibili le procedure di affidamento avviate, ovvero consentire il riavvio di cantieri già consegnati dal Direttore dei Lavori; a legislazione vigente, risultano stanziati circa 10 miliardi di euro assegnati ai Soggetti attuatori al fine di integrare i quadri economici degli interventi.

7.5.2 Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo

In tale categoria rientrano tutti i **fenomeni esterni non di diretta responsabilità dell'Amministrazione pubblica** ma tali da generare ricadute sfavorevoli sull'attuazione regolare della Misura (scarsità di manodopera specialistica, contenziosi, ecc.).

Un primo profilo riguarda gli **squilibri tra domanda e offerta** che, ad esempio, nell'ambito delle procedure di aggiudicazione si sono tradotti in alcuni casi in una riduzione della percentuale del ribasso d'asta offerto in fase di gara e in una ridotta partecipazione delle imprese alle gare. Un'ulteriore criticità è riferibile alla già richiamata significativa **carenza di manodopera**, legata anche al provvedimento cosiddetto Superbonus 110 per cento¹⁵⁴, a fronte di una necessità aggiuntiva stimata, per il solo PNRR, di 375 mila unità. Tali circostanze, talvolta non prevedibili *ex ante*, mettono a rischio il conseguimento di alcuni target previsti dal PNRR.

Un altro profilo critico, infine, che concorre a rendere che concorre a rendere difficile la realizzazione di alcuni investimenti, è riconducibile al **ritardo** nello sviluppo a livello nazionale di taluni **comparti e attività produttive di interesse** (riferibili, ad esempio, a *venture capital*, Horizon Europe digitalizzazione delle filiere, idrogeno off-shore, impianti di ricarica elettrica, stazioni di rifornimento ad idrogeno per il trasporto stradale e ferroviario, ecc.).

7.5.3 Difficoltà normative, amministrative e gestionali

In questa categoria sono ricompresi **elementi di debolezza eterogenei**, ricordati anche nel paragrafo precedente, ivi inclusi quelli relativi all'**inefficiente gestione delle risorse e dei processi** come anche alla **complessità delle pratiche** di accesso ai fondi PNRR¹⁵⁵, oltre che alle **difficoltà organizzative** imputabili a scarso o mancato coordinamento tra più Soggetti attuatori¹⁵⁶, ai profili di attenzione da risolvere in materia interoperabilità in ambito informatico e agli inadeguati **sistemi di monitoraggio delle opere**¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Come già ricordato, si tratta della agevolazione fiscale introdotta dal Decreto Rilancio (D.L. 19 maggio 2020, n. 34), modificata dalle Leggi di Bilancio 2022 e 2023, dal decreto aiuti-quater (D.L. n.176/2022 del 18/11/2022 convertito nella L. n.6/2023 del 13/01/2023) e in ultimo dal decreto cessioni (D.L. n.11/2023 del 16/02/2023).

¹⁵⁵ Si pensi, per esempio, ai progetti in essere e alla verifica della coerenza degli interventi, in alcuni casi in avanzato stato di attuazione, con le regole del PNRR (DNSH, rendicontazione e controllo) che in caso di esito negativo comporterebbe la non ammissibilità degli interventi.

¹⁵⁶ Il carico amministrativo e la concentrazione di adempimenti e scadenze in capo ai medesimi Soggetti attuatori nello stesso periodo temporale ha fatto emergere una difficoltà delle strutture organizzative a rispondere al meglio a tutti gli adempimenti richiesti, nonostante i numerosi strumenti di supporto messi a disposizione delle amministrazioni titolari e attuatrici.

¹⁵⁷ Per quanto attiene al sistema ReGIS, come già sottolineato nel capitolo 5, il nuovo sistema di monitoraggio, rendicontazione e gestione, seppure potenzialmente idoneo a supportare efficacemente l'attuazione di un piano così

Vanno ricordati anche i frequenti **ritardi nella espressione di pareri e nel rilascio di autorizzazioni** da parte di Autorità nazionali o locali, nonostante le semplificazioni introdotte dal legislatore. Tra i pareri e le autorizzazioni riconducibili alle Amministrazioni nazionali o locali che spesso concorrono alla dilatazione dei tempi di attuazione dell'intervento, vi sono certamente i procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale o di intervento nel caso di rinvenimenti archeologici. In talune circostanze, sono emerse **problematiche** relative alla **cessione dei terreni** su cui realizzare la struttura legata ad un investimento come, ad esempio, nel caso del potenziamento di Cinecittà. Infine, anche le procedure europee in tema di aiuti di Stato a volte risultano un fattore di rallentamento.

Le difficoltà menzionate incidono in maniera evidente sulla realizzazione di interventi relativi alla realizzazione di infrastrutture strategiche. Nel PNRR le risorse assegnate al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ammontano complessivamente a circa 61,5 miliardi di euro. Nel dettaglio, i progetti del MIT si finanziano per 41 miliardi con le risorse europee del programma NGEU (40,7 miliardi) e con quelle del ReactEU (313 milioni), cui si aggiungono risorse nazionali per quasi 21 miliardi di euro, di cui 10,6 miliardi dal Fondo complementare e 10,3 miliardi dallo scostamento di bilancio. Nella Missione 3 *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*, la Componente 1, investimenti sulla rete ferroviaria, gode di un finanziamento PNRR molto rilevante, pari a 23,86 miliardi di euro, di cui 12,66 per nuovi progetti e 11,2 per progetti in essere. L'attuazione di tale Misura può essere condizionata da ritardi determinati da aspetti di tipo procedimentale oltre che di natura progettuale.

7.5.4 Ridefinizione degli impegni nel *Council Implementing Decision* e negli *Operational Arrangements*

Nella presente categoria ricadono tutte le segnalazioni di refusi ed errori di traduzione dei contenuti della *Council Implementing Decision* (CID) e degli *Operational Arrangements* (OA) nonché soprattutto le problematiche connesse alla rendicontazione e ai criteri di verifica delle misure, che emergono all'avanzamento del processo di realizzazione degli interventi. Infatti, in numerose circostanze le Amministrazioni centrali e i Soggetti attuatori segnalano discrepanze e possibili incompatibilità tra la concreta realizzazione delle misure e i requisiti specificati nei documenti CID od OA. Occorre sottolineare che simili circostanze, riconducibili alla formulazione iniziale del Piano, comportano un notevole aggravio procedurale nella realizzazione degli interventi previsti dal PNRR in quanto richiedono di affrontare questioni interpretative con la Commissione europea che possono risultare di notevole durata e dall'esito incerto.

7.5.5 Elementi di debolezza emersi nel corso del monitoraggio sull'attuazione del Piano

Un quadro completo degli elementi di debolezza riscontrati nell'attuale formulazione del Piano è fornito dalla Tabella 7.4, strutturata in tre distinte sezioni. Ciascuna delle sezioni si concentra su un diverso punto di osservazione/analisi dei punti di debolezza del Piano restituendo, nel complesso, una visione unitaria dei vari profili dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

complesso, ha richiesto un notevole sforzo da parte dei Soggetti attuatori, con ripercussioni nella rapidità del processo di caricamento iniziale delle informazioni necessarie.

Le tre sezioni della Tabella 7.4 sono nel seguito elencate:

- Sezione A **“Sintesi delle misure per numero di elementi di debolezza”**: indica il numero di misure caratterizzate da uno o più elementi di debolezza e il corrispondente l’importo complessivo;
- Sezione B **“Investimenti e riforme per tipologia di elementi di debolezza”**: per ciascuna delle tipologie di elementi di debolezza considerate, indica il numero di riforme e investimenti interessati e il corrispondente importo complessivo. È importante evidenziare che ciascuna misura può presentare più elementi di debolezza e, pertanto, la somma totale del numero di investimenti e riforme risulta superiore rispetto a quanto riportato nella Sezione A della Tabella 7.4;
- Sezione C **“Distinzione tra misure interessate da Eventi e circostanze oggettive e quelle con Difficoltà normative/gestionali e necessità di modificare CID/OA”**: fornisce il dato aggregato delle misure interessate da “eventi oggettivi” e di quelle interessate da difficoltà normative/gestionali e che richiedono la modifica della CID o degli OA. In considerazione della presenza di più elementi di debolezza per ciascuna misura, il totale delle misure risulta superiore rispetto a quanto riportato nella Sezione A della Tabella 7.4.

Come mostrano i dati (Sezione A), sono 118 le misure rispetto alle quali sono stati rilevati elementi di difficoltà nella loro realizzazione. Le misure con il maggior numero di elementi di debolezza sono pari all’11 per cento del totale, ossia due misure con quattro elementi di debolezza e undici misure con tre profili di criticità. Le misure che presentano due problematiche sono in totale 38 (il 32 per cento del totale); infine, la maggior parte delle misure, pari a 67 (57 per cento del totale) si connota per un solo elemento di problematicità.

Passando alla tipologia di problematiche rilevate (Sezione B), che possono manifestarsi simultaneamente per le varie misure, 23 investimenti riscontrano ostacoli attuativi collegati all’aumento dei costi e/o alla scarsità delle materie prime; a queste si aggiungono 40 investimenti e una riforma che risentono degli squilibri di mercato, dell’impreparazione del tessuto produttivo o della scarsa attrattività degli investimenti previsti. Tuttavia, dal punto di vista quantitativo, le principali difficoltà risiedono nei processi normativi, amministrativi e gestionali delle misure, di cui risentono, infatti, 59 investimenti e 15 riforme. Infine, un numero considerevole di misure (44 investimenti e due riforme) richiederebbero una riformulazione della CID o degli OA al fine di correggere errori materiali e/o ridefinire target o gli indicatori di rendicontazione.

Infine, la Sezione C della Tabella 7.4 si sofferma sulla distinzione tra le due macrocategorie in cui possono essere suddivise le tipologie di elementi di debolezza individuate, ossia quelle relative a “Eventi e circostanze oggettive”, derivanti da *shock* esogeni e altri fattori esterni, e le restanti due riconducibili alla capacità gestionale e alla definizione degli obiettivi intermedi e finali da raggiungere. In particolare, 57 misure sono caratterizzate da almeno una delle problematiche derivanti da eventi e circostanze oggettive (aumento dei costi, squilibri di mercato, ecc.) mentre, per quanto concerne le difficoltà normative, amministrative, gestionali e la necessità di modificare il testo del Piano (CID e OA) le misure rilevanti sono 101.

Tabella 7.4 – Distribuzione delle misure per elementi debolezza: quadro di sintesi

A) Sintesi delle misure per numero di elementi di debolezza				
	N. misure		%	
4 elementi di debolezza	2		2%	
3 elementi di debolezza	11		9%	
2 elementi di debolezza	38		32%	
1 elementi di debolezza	67		57%	
Totale	118		100%	
B) Investimenti e riforme per tipologia di elementi di debolezza				
	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
Investimenti	23	40	59	44
Riforme	0	1	15	2
Totale	23	41	74	46
C) Distinzione tra misure interessate da "Eventi e circostanze oggettive" e quelle con difficoltà normative/gestionali e necessità di modificare CID/OA				
	Misure con almeno 1 elemento di debolezza tra: - Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali; - Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo		Misure con almeno 1 elemento di debolezza tra: - Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc; - Ridefinizione CID e OA	
N. misure	57		101	

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su informazioni trasmesse dalle amministrazioni aggiornate a maggio 2023

Come già ricordato, il monitoraggio del PNRR è un obbligo normativo per tutte le Amministrazioni titolari e rappresenta l'unico strumento di conoscenza per valutare tempestivamente lo stato di avanzamento del Piano e per intervenire, se necessario, con misure correttive e di riprogrammazione.

La differenza tra la spesa sostenuta e le previsioni di spesa dipende infatti anche dalla difficoltà nel rilevare ed aggiornare i dati da parte delle Amministrazioni centrali rispetto alle spese sostenute dai Soggetti attuatori¹⁵⁸, oltre che dai ritardi nell'attivazione degli interventi (dovuti a difficoltà di carattere procedurale e/o organizzativi) e dalla disponibilità del dato solo a conclusione dell'intervento (sulla base delle procedure di rendicontazione previste da specifiche norme nazionali)¹⁵⁹.

Entrando nel dettaglio, la Tabella 7.5 riporta le misure per le quali si rilevano quattro e tre elementi di debolezza. Nello specifico, oltre alla tipologia di elementi di debolezza segnalati, vengono indicati il Ministero/Amministrazione titolare dell'intervento e la sua descrizione.

Si tratta di due misure afferenti al MASE con quattro elementi di debolezza e undici misure con tre elementi di debolezza.

La successiva Tabella 7.6 indica le Misure che presentano due elementi di debolezza, che risultano pari a 38. Come già specificato (Tabella 7.4), le Misure che risultano caratterizzate da un elemento di debolezza sono complessivamente 67 (per dettagli si rimanda all'Appendice). Rispetto a questi interventi, la Tabella 7.7 fornisce il dettaglio delle Misure che presentano esclusivamente elementi di debolezza legati a eventi e circostanze oggettive. In particolare, si tratta di 14 interventi, di cui 4 risultano soggetti all'aumento dei costi e/o alla scarsità delle materie prime e 10 sono soggetti a criticità settoriali (bandi deserti ecc.)

Dall'insieme di tali evidenze emerge che il verificarsi delle condizioni avverse illustrate ha rallentato in alcuni ambiti l'avanzamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza. L'assenza di presupposti favorevoli determinata, soprattutto, da elementi di natura esterna sollecitano oggi un processo di revisione mirata delle misure, in accordo con le istituzioni europee e congruente con i principi dei Regolamenti europei.

In questo ambito, già il 19 aprile 2023 si è tenuta una prima riunione con la Task Force PNRR della Commissione europea; nel corso della riunione le singole Amministrazioni hanno illustrato le difficoltà incontrate e avanzato alcune proposte di modifica. La maggior parte delle richieste manifestate scaturiscono da problematiche di natura interpretativa e potrebbe non richiedere alcuna modifica. Tuttavia, tenuto conto del quadro delle criticità sopra descritto, allo stato, alcuni obiettivi non sono tecnicamente rendicontabili senza modifica entro il 30 giugno 2023. In esito a detta riunione, sono state trasmesse ai servizi della Commissione le schede di intervento relative a ciascuna misura così come a seguito della loro disamina nel corso della riunione.

¹⁵⁸ È il caso, ad esempio, delle progettualità relative alla misura rigenerazione urbana, per i progetti di edilizia scolastica e per i progetti relativi al dissesto idrogeologico. Tra i motivi legati alle difficoltà di rilevazione dei dati, figurano, oltre alla numerosità e dispersione degli interventi e dei relativi Soggetti Attuatori, anche la necessità di dover effettuare i controlli per verificare le specifiche condizionalità del PNRR (es. DNSH). In questi casi, soprattutto per i progetti già finanziati a legislazione vigente prima dell'adozione del Piano, potrebbero far emergere possibili profili di inammissibilità.

¹⁵⁹ Si vedano gli interventi nel settore universitario.

Tabella 7.5 – Misure con quattro e tre elementi di debolezza segnalati

N	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive : aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
1	MASE	M2C4 – Sub-investimento 2.1a: Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	X	X	X	X
2	MASE	M2C4 – Investimento 4.4: Investimenti in fognatura e depurazione	X	X	X	X
Totale			2	2	2	2
1	MIT	M3C1 – Investimento 1.2: Linee di collegamento ad alta velocità con l'Europa del Nord (Brescia-Verona-Vicenza-Padova)		X	X	X
2	MASE	M2C2 – Investimento 1.3: Promozione impianti innovativi (incluso off-shore)		X	X	X
3	MASE	M2C2 – Investimento 1.4: Sviluppo del biometano, secondo criteri per la promozione dell'economia circolare	X		X	X
4	MASE	M2C4 – Investimento 3.2: Digitalizzazione dei parchi nazionali		X	X	X
5	MASE	M2C4 – Investimento 3.5: Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini		X	X	X
6	DTD	M1C2 - Investimento 3.1.2 - Piano "Italia 5G"		X	X	X

N	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive : aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
7	MINT	M2C4 – Investimento 2.2: Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni		X	X	X
8	PCM – DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE	M2C4 – Investimento 2.1b: Misure per la gestione del rischio alluvioni e la riduzione del rischio idrogeologico	X	X	X	
9	MIMIT	M4C2 – Investimento 2.2: Partenariati Horizon Europe		X	X	X
10	MIC	M1C3 – Investimento 2.3: Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici		X	X	X
11	MIC	M1C3 – Investimento 3.2: Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)	X	X		X
Totale			3	10	10	10

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su informazioni trasmesse dalle amministrazioni aggiornate a maggio 2023

Tabella 7.6 – Misure con due elementi di debolezza segnalati

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
1	MIT	M2C2 – Investimento 3.3: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale		X	X	
2	MIT	M2C2 – Investimento 4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana, tram, autobus)	X			X
3	MIT	M2C2 – Investimento 4.4.2: Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati con combustibili puliti e servizio universale	X		X	
4	MIT	M2C4 – Investimento 4.1: Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	X		X	
5	MIT	M3C1 – Investimento 1.3: Connessioni diagonali		X	X	
6	MIT	M3C1 – Investimento 1.7: Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud		X	X	
7	MIT	M5C2 – Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare – PINQuA	X		X	

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
8	MIT	M5C3 – Investimento 1.4: Investimenti infrastrutturali per le Zone economiche speciali	X		X	
9	MASE	M2C1 – Investimento 1.1: Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti		X	X	
10	MASE	M2C1 – Investimento 1.2: Progetti “faro” di economia circolare		X	X	
11	MASE	M2C1 – Investimento 3.1: Isole Verdi			X	X
12	MASE	M2C2 – Investimento 1.1: Sviluppo Agro-voltaico			X	X
13	MASE	M2C2 – Investimento 1.2: Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto- consumo	X			X
14	MASE	M2C2 – Investimento 3.2: Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate		X	X	
15	MASE	M2C2 – Investimento 4.3: Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica		X		X
16	MASE	M2C3 – Investimento 2.1: Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus fino al 100 per cento per l'efficienza		X		X

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
		energetica e la sicurezza degli edifici				
17	MASE	M2C3 – Investimento 3.1: Promozione di una rete di teleriscaldamento efficiente		X		X
18	MASE	M2C4 – Investimento 3.3: Rinaturazione dell'area Po			X	X
19	MASE	M3C2 – Investimento 1.1: Porti verdi: interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti			X	X
20	MiTur	M1C3 – Investimento 4.3: Caput Mundi. Next Generation EU per grandi eventi turistici		X	X	
21	DTD	M1C1 - Investimento 1.3 - Dati e interoperabilità Misura 1.3.2 Single digital Gateway			X	X
22	DTD	M1C2 - Investimento Reti ultraveloci banda ultra- larga e 5G. Investimento 3.1.1 Piano Italia 1 G		X	X	
23	MINT	M5C2 – Investimento 2.2b: Piani urbani integrati – Fondo di fondi della BEI		X		X
24	MASAF	M2C1 – Investimento 2.3: Innovazione e	X			X

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
		meccanizzazione nel settore agroalimentare.				
25	MASAF	M2C4 – Investimento 4.3: Investimenti nella resilienza dell’agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche.	X			X
26	PCM - COESIONE	M5C3 – Investimento 1.1.2: Aree interne: servizi sanitari di prossimità		X		X
27	Giustizia	M2C3 – Investimento 1.2: Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia	X		X	
28	MUR	M4C1 – Investimento 1.6: Orientamento attivo nella transizione scuola- università			X	X
29	MIMIT	M1C2 – Riforma 1: Riforma del sistema di proprietà industriale			X	X
30	MIC	M1C3 – Investimento 2.4: Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio del Fondo Edifici di Culto e siti di ricovero per le opere d’arte (Recovery Art)		X	X	

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
31	MLPS	M5C2 – Investimento 2.2: Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi in agricoltura		X	X	
32	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	M4C1 – Riforma 1.1: Riforma degli istituti tecnici e professionali		X	X	
33	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	M2C3 – Investimento 1.1: Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici	X		X	
34	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	M4C1 – Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	X		X	
35	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	M4C1 – Investimento 1.4: Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado			X	X
36	MSAL	M6C1 – Investimento 1.1: Casa della Comunità (CdC) e presa in carico della persona	X	X		
37	MSAL	M6C1 – Investimento 1.3: Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue	X	X		

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo	Difficoltà normative, amministrative, gestionali, ecc.	Ridefinizione CID e OA (errori, rimodulazione target, indicatori per rendicontazione, ecc.)
		strutture (Ospedali di Comunità)				
38	MSAL	M6C2 – Investimento 1.2: Verso un Ospedale Sicuro e Sostenibile	X	X		
Totale			14	19	26	17

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su informazioni trasmesse dalle amministrazioni aggiornate a maggio 2023

Tabella 7.7 – Misure con un elemento di debolezza (dettaglio relativo esclusivamente a "Eventi e circostanze oggettive"

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo
1	MIT	M2C2 – Investimento 3.4: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	X	
2	MIT	M2C2 – Investimento 4.4.1: Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti		X
3	MIT	M3C1 – Investimento 1.1: Collegamenti ferroviari ad Alta velocità verso il Mezzogiorno per passeggeri e merci		X
4	MIT	M3C1 – Investimento 1.4: Sviluppo del Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario	X	
5	MIT	M3C1 – Investimento 1.6: Potenziamento delle linee regionali – Miglioramento delle ferrovie regionali (gestione RFI)	X	
6	MiTur	M1C3 – Investimento 4.2: Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche - Sub-Investimento 4.2.4		X
7	DTD	M1C1 - Investimento 1.4 - Servizi digitali e cittadinanza digitale. Misura 1.4.3 - Servizi digitali e cittadinanza digitale		X
8	MINT	M2C2 – Investimento 4.4: Rinnovo flotte bus e treni verdi; Sub-investimento 4.4.3: Rinnovo del parco veicoli dei Vigili del Fuoco		X
9	MINT	M5C2 – Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	X	
10	PCM – MINISTRO PER LA FAMIGLIA, LA NATALITÀ LE	M5C1 – Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere		X

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo
	PARI OPPORTUNITÀ			
11	MUR	M4C2 – Investimento 3.3: Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese		X
12	MIMIT	M2C2 – Investimento 5.4: Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica		X
13	MIMIT	M4C2 – Investimento 3.2: Finanziamento di start-up		X
14	MG	M1C1 - Investimento 3.1: Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del processo e superare le disparità tra tribunali		X
Totale			4	10

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su informazioni trasmesse dalle amministrazioni aggiornate a maggio 2023

Appendice al capitolo 7

Le misure caratterizzate da elementi di debolezza riconducibili a “Eventi e circostanze oggettive”

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo
1	MIT	M2C2 – Investimento 3.3: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale		X
2	MIT	M2C2 – Investimento 3.4: Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario	X	
3	MIT	M2C2 – Investimento 4.2: Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana, tram, autobus)	X	
4	MIT	M2C2 – Investimento 4.4.1: Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti		X
5	MIT	M2C2 – Investimento 4.4.2: Rinnovo del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni alimentati con combustibili puliti e servizio universale	X	
6	MIT	M2C4 – Investimento 4.1: Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	X	
7	MIT	M3C1 – Investimento 1.1: Collegamenti ferroviari ad Alta velocità verso il Mezzogiorno per passeggeri e merci		X
8	MIT	M3C1 – Investimento 1.2: Linee di collegamento ad alta velocità con l'Europa del Nord (Brescia-Verona-Vicenza-Padova)		X
9	MIT	M3C1 – Investimento 1.3: Connessioni diagonali		X
10	MIT	M3C1 – Investimento 1.4: Sviluppo del Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario	X	
11	MIT	M3C1 – Investimento 1.6: Potenziamento delle linee regionali – Miglioramento delle ferrovie regionali (gestione RFI)	X	
12	MIT	M3C1 – Investimento 1.7: Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud		X
13	MIT	M5C2 – Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare – PINQuA	X	

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo
14	MIT	M5C3 – Investimento 1.4: Investimenti infrastrutturali per le Zone economiche speciali	X	
15	MASE	M2C1 – Investimento 1.1: Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti		X
16	MASE	M2C1 – Investimento 1.2: Progetti “faro” di economia circolare		X
17	MASE	M2C2 – Investimento 1.2: Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo	X	
18	MASE	M2C2 – Investimento 1.3: Promozione impianti innovativi (incluso <i>off-shore</i>)		X
19	MASE	M2C2 – Investimento 1.4: Sviluppo del biometano, secondo criteri per la promozione dell'economia circolare	X	
20	MASE	M2C2 – Investimento 3.2: Utilizzo dell'idrogeno in settori <i>hard-to-abate</i>		X
21	MASE	M2C2 – Investimento 4.3: Sviluppo infrastrutture di ricarica elettrica		X
22	MASE	M2C3 – Investimento 2.1: Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus fino al 100 per cento per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici		X
23	MASE	M2C3 – Investimento 3.1: Promozione di una rete di teleriscaldamento efficiente		X
24	MASE	M2C4 – Sub-investimento 2.1a: Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	X	X
25	MASE	M2C4 – Investimento 3.2: Digitalizzazione dei parchi nazionali		X
26	MASE	M2C4 – Investimento 3.5: Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini		X
27	MASE	M2C4 – Investimento 4.4: Investimenti in fognatura e depurazione	X	X
28	MiT	M1C3 – Investimento 4.2: Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche - Sub-Investimento 4.2.4		X

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo
29	MiTUR	M1C3 – Investimento 4.3: Caput Mundi. Next Generation EU per grandi eventi turistici		X
30	DTD	M1C1 - Investimento 1.4 - Servizi digitali e cittadinanza digitale. Misura 1.4.3 - Servizi digitali e cittadinanza digitale		X
31	DTD	M1C2 - Investimento Reti ultraveloci banda ultra-larga e 5G. Investimento 3.1.1 Piano Italia 1 G		X
32	DTD	M1C2 - Investimento 3 Investimento 3.1.2 - Piano "Italia 5G"		X
33	MINT	M2C2 – Investimento 4.4: Rinnovo flotte bus e treni verdi; Sub-investimento 4.4.3: Rinnovo del parco veicoli dei Vigili del Fuoco		X
34	MINT	M2C4 – Investimento 2.2: Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni		X
35	MINT	M5C2 – Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	X	
36	MINT	M5C2 – Investimento 2.2b: Piani urbani integrati – Fondo di fondi della BEI		X
37	MASAF	M2C1 – Investimento 2.3: Innovazione e meccanizzazione nel settore agroalimentare.	X	
38	MASAF	M2C4 – Investimento 4.3: Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche.	X	
39	PCM - COESIONE	M5C3 – Investimento 1.1.2: Aree interne: servizi sanitari di prossimità		X
40	PCM – MINISTRO PER LA FAMIGLIA, LA NATALITÀ LE PARI OPPORTUNITÀ	M5C1 – Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere		X

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo
41	PCM – DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE	M2C4 – Investimento 2.1b: Misure per la gestione del rischio alluvioni e la riduzione del rischio idrogeologico	X	X
42	Giustizia	M2C3 – Investimento 1.2: Costruzione di edifici, riqualificazione e rafforzamento del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia	X	
43	MUR	M4C2 – Investimento 3.3: Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese		X
44	MIMIT	M2C2 – Investimento 5.4: Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica		X
45	MIMIT	M4C2 – Investimento 2.2: Partenariati Horizon Europe		X
46	MIMIT	M4C2 – Investimento 3.2: Finanziamento di start-up		X
47	MIC	M1C3 – Investimento 2.3: Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici		X
48	MIC	M1C3 – Investimento 2.4: Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio del Fondo Edifici di Culto e siti di ricovero per le opere d'arte (Recovery Art)		X
49	MIC	M1C3 – Investimento 3.2: Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)	X	X
50	MLPS	M5C2 – Investimento 2.2: Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi in agricoltura		X
51	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	M4C1 – Riforma 1.1: Riforma degli istituti tecnici e professionali		X
52	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	M2C3 – Investimento 1.1: Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici	X	

N.	Ministero / Amministrazione	Misura	Eventi e circostanze oggettive: aumento costi e/o scarsità materiali	Eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo
53	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO	M4C1 – Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	X	
54	MSAL	M6C1 – Investimento 1.1: Casa della Comunità (CdC) e presa in carico della persona	X	X
55	MSAL	M6C1 – Investimento 1.3: Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)	X	X
56	MSAL	M6C2 – Investimento 1.2: Verso un Ospedale Sicuro e Sostenibile	X	X
57	MG	M1C1 - Investimento 3.1: Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del processo e superare le disparità tra tribunali		X

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su informazioni trasmesse dalle amministrazioni aggiornate a maggio 2023

8. REPowerEU e la riprogrammazione del PNRR

8.1 Il contesto normativo per la revisione dei Piani nazionali

Il 18 maggio 2022 la Commissione europea ha presentato il Piano REPowerEU, la risposta dell'Unione europea alle perturbazioni del mercato energetico globale causate anche dall'invasione russa dell'Ucraina. Il suddetto Piano ha lo scopo di porre fine alla dipendenza dell'Unione europea dai combustibili fossili russi, con azioni mirate e coordinate di diversificazione delle fonti di approvvigionamento, accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili e promozione di nuovi comportamenti di risparmio energetico, supportati da tecnologie innovative.

Il Regolamento REPowerEU 2023/435¹⁶⁰, approvato il 27 febbraio 2023 ed entrato in vigore il 1° marzo 2023, introduce un nuovo quadro regolatorio che modifica il Regolamento 2021/241 consentendo agli Stati membri di modificare i Piani nazionali di ripresa e resilienza, oltre alle possibilità di rimodulazione già previste, anche con l'aggiunta di un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi del piano REPowerEU. L'insieme dei criteri e delle modalità di aggiornamento dei Piani nazionali sono dettagliati nelle linee guida pubblicate dalla Commissione europea il 31 maggio 2022¹⁶¹.

In base all'attuale quadro normativo, vi sono varie circostanze in cui gli Stati membri possono richiedere la rimodulazione del proprio Piano nazionale.

Una prima possibilità, già prevista dalla versione originaria del Regolamento 2021/241, riguarda i casi in cui le misure previste dal Piano non siano realizzabili a causa di circostanze oggettive. Lo Stato membro deve giustificare il fatto che il Piano nazionale adottato non possa più essere attuato in tutto o in parte e dimostrare che l'impossibilità di attuare, anche parzialmente, il Piano derivi da circostanze oggettive.

Un secondo scenario si riferisce alle revisioni accompagnate da una richiesta di nuovi prestiti¹⁶². L'Italia ha già usufruito dell'intero importo dei prestiti assegnato¹⁶³, ma potrà eventualmente accedere a prestiti aggiuntivi esclusivamente nell'ambito e alle condizioni previste per il nuovo capitolo REPowerEU o nel caso di altre circostanze eccezionali¹⁶⁴.

Una terza possibilità di aggiornamento dei Piani è connessa all'aggiustamento dell'ammontare del contributo finanziario a fondo perduto¹⁶⁵. Come noto, per effetto della revisione, all'Italia sono stati assegnati 146 milioni di euro aggiuntivi rispetto a quanto originariamente previsto, che il Governo intende destinare al capitolo aggiuntivo REPowerEU.

Da notare che ad oggi solamente cinque Stati membri hanno presentato una richiesta di modifica generale dei loro rispettivi Piani nazionali che includa anche il capitolo REPowerEU: Estonia (9 marzo

¹⁶⁰ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.

¹⁶¹ Comunicazione della Commissione "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU" (2022/C 214)

¹⁶² Articolo 14, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁶³ Articolo 14, paragrafo 5, del Regolamento (UE) 2021/241: "L'importo massimo del sostegno sotto forma di prestito per ogni Stato membro non supera il 6,8 per cento del suo RNL nel 2019 a prezzi correnti."

¹⁶⁴ Articolo 14, paragrafo 6, del Regolamento (UE) 2021/241: "In deroga al paragrafo 5, fatta salva la disponibilità di risorse, in circostanze eccezionali l'importo del sostegno sotto forma di prestito può essere aumentato."

¹⁶⁵ Articolo 18, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2021/241.

2023), Francia (20 aprile 2023), Slovacchia (26 aprile 2023), Malta (27 aprile 2023) e Portogallo (26 maggio 2023).

L'Italia ha già richiesto l'intero importo di prestiti ad essa spettante in base al *RRF*, come già ricordato, e sta valutando l'eventuale disponibilità di risorse aggiuntive che potrebbero liberarsi per effetto della possibile rimodulazione del Piano. L'Italia ha comunque comunicato entro il termine previsto di voler chiedere ulteriori prestiti, senza indicarne l'ammontare, a titolo meramente prudenziale, per non pregiudicare questa possibilità considerata la rilevanza degli obiettivi a cui sarebbero destinate le risorse aggiuntive.

8.2 REPowerEU: finalità, quadro finanziario e azioni da intraprendere

Con l'approvazione del Regolamento RePowerEU si apre per l'Italia una nuova sfida, che si aggiunge a quella rappresentata dall'attuazione del PNRR. Oltre alla garanzia di completamento entro i termini indicati del 2026, la selezione delle iniziative avverrà in base alla coerenza con un'idea di Paese e del suo sviluppo, sulla base di un nuovo metodo di utilizzo integrato e sinergico delle risorse nazionali ed europee.

Il completamento dei nuovi milestone e dei nuovi target dovrà realizzarsi entro agosto 2026, come avviene per le misure del PNRR. Il capitolo REPowerEU dovrà includere sia investimenti sia riforme e le misure risulteranno ammissibili solo qualora abbiano avuto inizio dopo il 1° febbraio 2022.

L'elaborazione e l'attuazione delle misure seguirà le regole già previste per il PNRR, con la previsione di misure - riforme e investimenti – declinate in termini di obiettivi e traguardi (milestone e target) da conseguire entro tempi definiti. Le scadenze temporali e i pagamenti saranno aggiuntivi e allineati rispetto a quelli già previsti per le rate del PNRR.

Le principali finalità di riforme e investimenti previsti dal Regolamento REPowerEU¹⁶⁶ sono: il miglioramento delle infrastrutture necessarie a soddisfare le esigenze di forniture del gas, soprattutto in termini di diversificazione degli approvvigionamenti; l'incentivazione dell'efficienza

¹⁶⁶ Articolo 21 quater, paragrafo 3 del Regolamento (UE) 2023/435: "Le riforme e gli investimenti nel capitolo dedicato al piano REPowerEU mirano a contribuire al conseguimento di almeno uno degli obiettivi seguenti:

a) miglioramento delle infrastrutture e degli impianti energetici per rispondere alle esigenze immediate in termini di sicurezza dell'approvvigionamento di gas, incluso il gas naturale liquefatto, in particolare per consentire la diversificazione dell'approvvigionamento, nell'interesse dell'Unione nel suo complesso; le misure riguardanti le infrastrutture e gli impianti petroliferi necessari per rispondere alle esigenze immediate in termini di sicurezza dell'approvvigionamento possono essere inclusi nel capitolo dedicato al piano REPowerEU di uno Stato membro solo qualora tale Stato membro sia soggetto alla deroga temporanea eccezionale di cui all'articolo 3 quaterdecies, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 833/2014 entro il 1° marzo 2023, a causa della sua dipendenza specifica dal petrolio greggio e della sua situazione geografica;

b) promozione dell'efficienza energetica degli edifici e delle infrastrutture energetiche critiche, decarbonizzazione dell'industria, aumento della produzione e della diffusione del biometano sostenibile e dell'idrogeno rinnovabile o ottenuto senza combustibili fossili e aumento della quota e accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili;

c) contrasto della povertà energetica;

d) incentivazione della riduzione della domanda di energia;

e) contrasto delle strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e nella distribuzione di energia, sostegno dello stoccaggio di energia elettrica e accelerazione dell'integrazione delle fonti energetiche rinnovabili, nonché sostegno dei trasporti a zero emissioni e delle relative infrastrutture, comprese le ferrovie;

f) sostegno degli obiettivi di cui alle lettere da a) a e), attraverso la riqualificazione accelerata della forza lavoro, grazie all'acquisizione di competenze verdi e delle relative competenze digitali, e attraverso il sostegno delle catene del valore relative alle materie prime e tecnologie critiche connesse alla transizione verde."

energetica degli edifici e la realizzazione delle infrastrutture strategiche dell'energia; la decarbonizzazione dell'industria, incrementando la produzione di energie rinnovabili, biometano e idrogeno verde; il contrasto alla povertà energetica, attraverso apposite misure per le famiglie fragili o per le piccole imprese.

Le infrastrutture del gas beneficiano di una deroga esplicita dal principio del DNSH – *Do-Not Significant-Harm*, purché non siano finanziate dai proventi delle aste ETS e riguardino al massimo il 30 per cento delle misure inserite nel capitolo REPowerEU. L'ammissibilità di tali investimenti risulta comunque subordinata a un parere positivo della Commissione europea. Tale parere valuterà se la misura è necessaria e proporzionata per soddisfare un'esigenza immediata di sicurezza delle forniture, può mettere a rischio gli obiettivi di neutralità climatica del 2050, se è operativa entro il 2026 e, inoltre, lo sforzo comunque adottato per limitare i danni agli obiettivi ambientali.

Le iniziative inserite nel capitolo REPowerEU possono essere nuove misure adottate dal 1° gennaio 2022 o rappresentare un rafforzamento di misure esistenti adottate dal 1° febbraio 2020. Tali misure, oltre a ricevere una valutazione di tipo A, devono contribuire ad almeno uno dei seguenti obiettivi:

- sicurezza energetica;
- diversificazione delle fonti energetiche dell'Unione europea;
- rafforzamento delle rinnovabili e dell'efficienza energetica;
- incremento della capacità di immagazzinaggio;
- ridurre la dipendenza dall'energia fossile entro il 2030.

Gli Stati membri, nel presentare il capitolo alla Commissione europea devono specificare la dimensione e l'effetto transnazionale delle misure previste, utilizzando un criterio di valutazione qualitativo, nonché la dimostrazione che le misure con tale effetto rappresentano almeno il 30 per cento dell'intero capitolo.

8.2.1 Il quadro finanziario europeo e nazionale

Il piano REPowerEU prevede finanziamenti aggiuntivi che possono essere richiesti dagli Stati membri per progetti di autonomia energetica. Complessivamente, si tratta di 20 miliardi di euro derivanti dalle aste ETS – *Emissions trading scheme*, di cui il 40 per cento deriva dall'anticipazione delle vendite degli Stati membri e il 60 per cento dai diritti del Fondo Innovazione, che sarà parzialmente compensato con una dotazione di 2 miliardi dal *Market Stability Reserve*. Vi è inoltre la possibilità di trasferire fino al 5 per cento dal CPR Fund. La chiave allocativa scelta nell'ambito del Regolamento REPowerEU determina per l'Italia risorse aggiuntive a fondo perduto pari a 2,76 miliardi di euro. Pur avendo già utilizzato per il PNRR tutta la quota a prestito prevista dal Dispositivo per la ripresa e resilienza, l'Italia può avanzare una richiesta di ulteriori prestiti a valere sulle risorse non utilizzate dagli altri paesi e il Governo ha già comunicato alla Commissione di voler chiedere ulteriori prestiti. In aggiunta, come previsto dal Regolamento stesso, il Governo intende utilizzare circa 3 miliardi di euro delle risorse delle politiche di coesione 2021-2027, già destinate a obiettivi assimilabili a quelli del REPowerEU.

Infine, risorse eventualmente rese disponibili dalla revisione dell'intero PNRR in corso di svolgimento, potranno essere indirizzate alle iniziative in campo energetico.

8.2.2 Contenuti preliminari del capitolo italiano REPowerEU

Con riferimento ai contenuti del Capitolo REPowerEU, pur essendo ancora in corso l'attività istruttoria puntuale, si può anticipare che il nuovo capitolo si comporrà di un elenco organico di proposte dirette a rafforzare l'autonomia energetica e la transizione ambientale. In particolare, il documento si concentrerà sulla sicurezza energetica, il miglioramento della rete, l'aumento della produzione da fonti rinnovabili, misure e incentivi per la decarbonizzazione delle imprese, nonché misure per sostenere le filiere produttive legate all'energia.

Un gruppo di proposte sarà in materia **reti di trasmissione e distribuzione**, affrontando il complessivo rafforzamento strategico delle reti di distribuzione di energia, anche riferite al gas, nella prospettiva della conversione degli impianti al trasporto di idrogeno. In coerenza con il Regolamento REPowerEU, i progetti proposti sono volti a "migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per soddisfare le esigenze immediate di sicurezza dell'approvvigionamento di gas, compreso il GNL, in particolare per consentire la diversificazione dell'approvvigionamento nell'interesse dell'Unione nel suo complesso" e ad "affrontare le strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica".

Un secondo gruppo di misure si concentrerà sulle tematiche legate alla **produzione di energie rinnovabili** e alla **riduzione della domanda di energia o alla sua riqualificazione verso fonti rinnovabili**. Si comporrà delle misure a favore delle attività produttive, stimolando l'autoconsumo, l'autoproduzione e l'impatto ambientale anche da parte delle PMI. Si promuoverà l'efficientamento energetico degli immobili come anche un settore del trasporto maggiormente sostenibile.

Il terzo gruppo di misure si concentrerà sulle misure di sostegno alle **catene del valore**, per la competitività del sistema Italia, focalizzandosi sulla promozione delle filiere dell'energia rinnovabile, soprattutto nella prospettiva dell'economia circolare e del recupero dei materiali rari. Nel quadro finanziario descritto, il Governo sta studiando l'impiego di strumenti per favorire l'accesso al credito, quali garanzie sui prestiti o contributi in conto interessi, per massimizzare l'efficacia dell'impiego delle ulteriori risorse disponibili. Sono inoltre in corso approfondimenti preventivi per valutare la compatibilità delle nuove misure con la normativa europea in materia di aiuti di Stato; a tal fine si intende dare priorità a strumenti automatici (crediti di imposta), già autorizzati ai sensi della predetta normativa.

8.2.3 Il confronto con il mondo partenariale e la definizione dei progetti

L'importanza del coinvolgimento degli *stakeholders* - cioè delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, degli enti locali e regionali, delle ONG - nel PNRR e nella formulazione del Capitolo *REPowerEU* è stata ribadita dalla Commissione europea in una Comunicazione al Parlamento e al Consiglio dello scorso febbraio, pubblicata in occasione dei due anni dall'adozione del dispositivo di ripresa e resilienza¹⁶⁷.

Per il PNRR italiano, il coinvolgimento delle parti sociali, della società civile e degli enti territoriali è garantito da una serie di strutture concepite in armonia con i principi di sussidiarietà,

¹⁶⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio: Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza - Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE, COM(2023) 99 final, del 21 febbraio 2023.

proporzionalità, partenariato, partecipazione e coerenza delle politiche, così come enunciati nella “Carta della *Governance* Multilivello in Europa”.

Il Governo con il decreto-legge n. 13/2023 ha deciso di assegnare direttamente alla Cabina di regia del PNRR un ruolo primario nel confronto con il mondo partenariale in materia di PNRR e del nuovo capitolo REPowerEU. Come noto, la Cabina di regia del PNRR è un organo di indirizzo politico che coordina e dà impulso all'attuazione del Piano, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato al PNRR.

Il disegno della rinnovata *governance* del PNRR intende confermare e rafforzare la partecipazione del mondo partenariale alle attività di consultazione, come precedentemente attribuite al Tavolo permanente per il partenariato. L’obiettivo, tuttavia, in questa fase è ancora più sfidante e riguarda l’individuazione di un metodo di confronto diretto, integrato e sinergico in misura tale da rispondere alla necessità di valorizzare il dialogo già instauratosi e assicurare l’indispensabile rafforzamento delle metodologie e degli strumenti di partecipazione.

Dunque, l’individuazione della sede del confronto con le forze sociali nella Cabina di regia consente di agevolare la condivisione politica degli obiettivi del Paese e la successiva raccolta e istruttoria dei contributi da parte delle amministrazioni competenti in maniera organica, continuativa e coordinata, all’occorrenza anche attraverso approfondimenti settoriali e tematici.

Il completamento del PNRR entro agosto 2026, a cui si aggiungono le nuove sfide come la revisione del Piano e la scrittura del capitolo aggiuntivo REPowerEU, richiedono di strutturare ancora più efficacemente il confronto proattivo con le parti sociali, affinché si riescano a percepire anticipatamente i problemi e concertare conseguentemente la pianificazione di possibili alternative e cambiamenti.

In definitiva, tale previsione risponde anche all’esigenza di garantire una indispensabile gestione degli strumenti e dei fondi coordinata e coerente con una idea di Paese e del suo sviluppo, che non può prescindere da un coinvolgimento delle parti sociali in forma diretta e continuativa.

Per la definizione del capitolo REPowerEU, il 6 febbraio 2023 il Governo ha convocato una prima seduta tematica della Cabina di regia alla presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, con le amministrazioni centrali responsabili e con le principali società partecipate: Eni, Enel, Snam e Terna. In quell’occasione, è stato istituito un “Gruppo tecnico” composto dai rappresentanti dei Ministeri responsabili (imprese, infrastrutture, ambiente, agricoltura ed economia) con l’obiettivo di istruire le proposte pervenute dalle amministrazioni centrali e dalle società partecipate.

Il 7 marzo 2023 la Cabina di regia PNRR si è riunita con i rappresentanti di Regioni, Province e Comuni per richiedere anche alle autorità locali i loro contributi in materia di REPowerEU. Le proposte vengono acquisite e analizzate dal “Gruppo tecnico”.

Il confronto è continuato in data 28 marzo 2023, dove la Cabina di regia PNRR ha visto la partecipazione di tutti i Ministri e, successivamente, in data 20 aprile 2023, si è svolta una seduta della Cabina di regia PNRR a cui hanno partecipato i rappresentanti delle parti sociali, delle principali organizzazioni di categorie e i rappresentanti delle società gestori di servizi pubblici.

Le proposte pervenute dalle autorità politiche competenti sono state acquisite attraverso apposite schede di rilevazione degli interventi predisposte sul modello di quelle già utilizzate per la rilevazione degli interventi PNRR, con approfondimenti anche rispetto alle tempistiche attese, alla

tematica degli aiuti di Stato e agli aspetti di semplificazione regolatoria. Nello specifico, gli ulteriori criteri di valutazione utilizzati dal “Gruppo tecnico” sono quelli dell’ammissibilità rispetto ai requisiti previsti dal REPowerEU, della coerenza rispetto alle linee programmatiche e, infine, della cantierabilità dei progetti e della capacità attuativa dei Soggetti attuatori.

In particolare, con riferimento ai requisiti previsti dal REPowerEU sono stati valutati il rispetto del principio DNSH, l’entrata in esercizio degli investimenti entro il 2026 e l’utilizzo esclusivo di risorse a prestito per interventi concernenti il gas. In tema di coerenza con le linee programmatiche, ciascuna Amministrazione centrale ha svolto le proprie valutazioni circa la compatibilità delle proposte di intervento rispetto ai documenti e piani programmatici vigenti.

A seguito di una prima analisi da parte del “Gruppo tecnico” delle proposte di investimenti e riforme pervenute, il 18 maggio 2023 è iniziato il confronto con la Commissione europea tramite l’invio di schede descrittive di alcune misure che potranno comporre il Capitolo REPowerEU nazionale.

8.3 Le modifiche al PNRR

A partire dai primi mesi del 2022, l’emergere di numerosi fattori principalmente di natura esogena – quali le strozzature dal lato dell’offerta e la forte accelerazione della dinamica dei prezzi – ha reso particolarmente complesso l’avanzamento del Piano, approvato nel luglio del 2021 in un contesto geopolitico ed economico completamente diverso. Al procedere dell’attuazione, inoltre, sono aumentati sensibilmente i Target da raggiungere e sono emerse criticità importanti rispetto alla capacità amministrativa dei Soggetti attuatori, la cui portata è acuita dalla frammentazione degli interventi. Oggi risulta ineludibile affrontare un ampio processo di riprogrammazione delle misure, in accordo con le istituzioni europee e in coerenza con i principi delineati nei Regolamenti europei. Sin dal proprio insediamento, la capacità di attuazione del PNRR è stata al centro dell’attenzione del Governo.

Nell’ambito della Cabine di regia PNRR nel mese di novembre 2022 si sono tenuti una serie di incontri bilaterali del Ministro delegato con i Ministri titolari nel corso dei quali le singole amministrazioni hanno illustrato le numerose difficoltà attuative e la connessa esigenza di riprogrammazione,

Successivamente la Cabina di regia nella seduta del 12 gennaio 2023 ha richiesto alle amministrazioni titolari di fornire elementi in ordine allo stato di attuazione delle singole misure per verificare la coerenza di quanto realizzato rispetto agli obiettivi intermedi e finali stabiliti dal Piano. Nel mese di febbraio 2023 sono state svolte riunioni a livello tecnico con tutte le amministrazioni alle quali è stato richiesto di trasmettere le schede con le modifiche/integrazioni sulla base del modello già utilizzato per la predisposizione del PNRR, per una ricognizione più puntuale delle richieste trasmesse dalle singole amministrazioni.

Una prima rassegna delle richieste avanzate dalle Amministrazioni ha messo in luce un numero elevato di proposte, caratterizzate da gradi diversi di complessità. In particolare, le modifica pervenute riguardano:

- Rimodulazioni dei M&T per effetto dell’aumento dei prezzi o ad altri fattori oggettivi;
- Rimodulazioni scadenza di M&T intermedie, senza modifica di M&T finali;

- Revisioni formali di denominazione/descrizione/ meccanismi di verifica di M&T, dirette a chiarire meglio gli obiettivi (CID e OA);
- Revisioni con riallocazione delle risorse per un utilizzo più efficiente delle stesse;
- Revisioni collegate a criticità oggettive connesse al mutato contesto attuativo.

Gli esiti di questa preliminare attività sono stati condivisi con i servizi della Commissione in data 17 marzo 2023.

Quanto pervenuto dalle amministrazioni è in corso di valutazione congiunta da parte delle strutture tecniche della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nella seconda metà del mese di giugno si terranno incontri tecnici con i servizi della Commissione per verificare l'ammissibilità delle richieste di modifica e/o riprogrammazione.

Appena saranno concordate le modalità e i termini per la revisione complessiva del Piano, il Governo presenterà al Parlamento il quadro aggiornato delle proposte di revisione, prima della trasmissione ufficiale alla Commissione europea.

Alla luce delle prime verifiche emerse dal confronto con le Amministrazioni centrali titolari, per gli interventi che hanno maturato ritardi nella fase di avvio la proposta di revisione potrebbe prevedere lo slittamento di alcune milestone intermedie, corrispondenti a fasi amministrative dell'investimento, senza modificare il target finale della relativa misura.

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

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

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

- interventi strategici di interesse nazionale per i quali lo Stato assicura un supporto rafforzato per la realizzazione della misura, con eventuale revisione degli obiettivi finali in relazione all'aumento dei costi;
- interventi per i quali in assenza di tempestive azioni da parte dei Soggetti attuatori per il superamento delle criticità individuate, si proporrà la riprogrammazione delle risorse corrispondenti verso impieghi più efficienti, coerenti con gli obiettivi e i principi del PNRR, d'intesa con i servizi della Commissione, tenendo conto dell'esigenza di rafforzare la capacità amministrativa, soprattutto a livello subnazionale, per consentire un'attuazione rapida e costante del Piano.

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

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

- revisione dei target finali;
- utilizzazione delle risorse eventualmente resisi disponibili per finanziarie;

- l'aumento dei prezzi degli interventi;
- gli interventi inseriti nel Capitolo REPowerEU;
- incentivi alle imprese per la transizione ecologica e digitale in risposta all'IRA.

Dal punto di vista delle tempistiche del processo di revisione in linea con quanto condiviso con i servizi della Commissione si intende formalizzare la proposta complessiva di revisione del Piano entro agosto 2023, in linea con quanto previsto dal Regolamento 2021/241.

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

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

Il Governo intende riprogrammare tutti gli interventi che non consentono il rispetto dei tempi e delle condizionalità previste dalle disposizioni nazionali ed europee, d'intesa con le singole amministrazioni responsabili, nell'ambito di altre fonti di finanziamento nazionali disponibili a legislazione vigente a partire dalla riprogrammazione del Piano nazionale complementare. Analogamente alcuni interventi di carattere strategico-nazionale coerenti con le priorità e le finalità del PNRR potranno essere salvaguardati ponendoli a carico della programmazione 2021-2027 dei Fondi strutturali e del Fondo Sviluppo e coesione 2021-2027 in relazione agli obiettivi temporali di spesa.

L'obiettivo comune, come più volte ribadito, è quello di assicurare la piena realizzazione del Piano e soprattutto assicurare il raggiungimento di tutti gli obiettivi qualitativi e quantitativi previsti.

