



17 APRILE 2024

Il PNRR al giro di boa: luci e ombre
nel prisma di una rimodulazione
complessiva

di Ilaria Baisi

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico – Diritto urbanistico e dell'ambiente
Università degli Studi di Firenze



Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*

di **Ilaria Baisi**

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico – Diritto urbanistico e dell'ambiente
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Il presente contributo intende ripercorrere le vicende che hanno interessato la prima metà del periodo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021-2023), offrendo una panoramica utile non solo a tracciare un parziale bilancio del *Recovery Plan* redatto dal Governo Draghi, ma anche a fornire le coordinate necessarie per destreggiarsi nell'analisi di quella lunga fase di revisione che si è definitivamente conclusa con l'approvazione della *Quarta Relazione al Parlamento*, nonché del nuovo decreto PNRR *quater*. La prospettiva d'indagine, d'altra parte, non è rivolta al passato: tante altre sfide attendono ancora il nostro Paese, a partire dalla qualità e dall'accelerazione della spesa.

Title: The NRRP at the halfway point: lights and shadows in the prism of an overall review

Abstract [En]: This contribution intends to examine the main aspects that affected the first half of the *National Recovery and Resilience Plan* implementation period (2021-2023), offering a useful overview not only to take stock of the *Recovery Plan* drawn up by the Draghi Government, but also to provide necessary information in order to deal with the analysis of that long revision phase which definitively ended with the approval of the *Fourth Report to the Parliament*, as well as the new PNRR *quater* decree. The investigative approach, furthermore, is not aimed to the past: many other challenges are still waiting for our country, starting from the quality and the acceleration of spending.

Parole chiave: PNRR, riforme, investimenti, revisione, REPowerEU

Keywords: NRRP, reforms, investments, review, REPowerEU

Sommario: **1.** Il PNRR nella gerarchia delle fonti. **2.** La *governance* del PNRR, dal Governo Draghi al Governo Meloni. **3.** L'attuazione del Piano: i progetti e la realizzazione operativa degli interventi. **3.1.** Il ruolo delle Regioni e degli enti locali. **3.2.** La riqualificazione dello stadio "Artemio Franchi" di Firenze: una questione dibattuta. **4.** L'abolizione del controllo concomitante della Corte dei conti. **5.** Il lungo travaglio della terza rata. **6.** Le modifiche alla quarta rata. **7.** La revisione complessiva del PNRR. **7.1.** Le misure oggetto di rimodulazione. **7.2.** Il nuovo capitolo *REPowerEU*. **7.3.** Le valutazioni di medio termine. **8.** Osservazioni conclusive.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Il PNRR nella gerarchia delle fonti

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta lo strumento attraverso cui ciascun Stato membro dà concreta attuazione al programma *Next Generation EU*¹. Per poter accedere ai fondi² del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), infatti, è necessario sottoporre alla Commissione europea un piano di riforme e progetti d'investimento incentrato su *milestone*³ e *target*⁴ (M&T), i quali illustrino, in maniera granulare, l'avanzamento e i risultati delle misure che si propongono di attuare⁵. In caso di valutazione positiva, il documento viene illustrato al Consiglio dell'Unione europea, chiamato ad approvare – in via definitiva – i traguardi, gli obiettivi e i finanziamenti indicati mediante una decisione d'esecuzione. Diversamente, i meccanismi di verifica e rendicontazione degli adempimenti vengono affidati ad accordi operativi stipulati, in un secondo momento, direttamente tra Commissione e Stato richiedente⁶.

¹ Per finanziare *Next Generation EU* – programma in cui si sommano il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e il *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (REACT-EU) –, da qui alla fine del 2026 l'Unione europea assumerà prestiti sui mercati finanziari per circa 800 miliardi di euro (407,5 miliardi per sovvenzioni e 386 per prestiti) a tassi più favorevoli di quelli che otterrebbero i singoli Stati membri. Per ciascuno di essi, il contributo finanziario massimo viene calcolato: per il 70% sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del tasso di disoccupazione registrato nel periodo 2015-2019; per il restante 30% sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e – in pari proporzione – della variazione del PIL reale nel 2020 e della variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021. Nel complesso, dunque, a beneficiare del NGEU sono soprattutto quegli Stati che presentano una combinazione tra disoccupazione alta e crescita bassa. Cfr. art. 11, Regolamento (UE) 2021/241.

² In origine, il solo RRF garantiva al nostro Paese risorse per 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti), da impiegare nel periodo 2021-2026 su 527 obiettivi. Alle sovvenzioni del PNRR dovevano poi aggiungersi i 14,4 miliardi del REACT-EU, un programma legato al rilancio delle economie nel breve periodo 2020-21, nonché i 30,6 miliardi del Piano Nazionale Complementare (PNC), un fondo finanziato dallo Stato italiano – tramite un apposito scostamento di bilancio – che segue le medesime procedure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. A seguito della rimodulazione complessiva approvata nel dicembre 2023, le risorse messe a disposizione dell'Italia sono tuttavia aumentate: come si dirà meglio *infra* (§ 7.), il PNRR ammonta oggi a 194,4 miliardi (di cui 71,8 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti), distribuiti su ben 614 obiettivi. Spiccano, in particolare, i 2,8 miliardi di contributi aggiuntivi previsti per il nuovo capitolo *REPowerEU*, che in totale si attesta attorno ai 11,2 miliardi (assorbendo perciò anche una quota delle risorse liberate in forza della revisione stessa).

³ Le *milestone* definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale: rappresentano traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento); individuano spesso fasi chiave dell'attuazione delle misure (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi informativi etc.).

⁴ I *target* rappresentano risultati attesi dagli interventi, calcolati secondo indicatori misurabili: sono traguardi quantitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento); sono misurati tramite indicatori ben specificati (es. km di ferrovie costruite, metri quadri di superficie oggetto di interventi di efficientamento energetico, numero di studenti che hanno completato la formazione etc.).

⁵ Il Piano originario dell'Italia era strutturato su 6 Missioni, a loro volta articolate in 16 Componenti concernenti 43 ambiti d'intervento: 1) *Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*; 2) *Rivoluzione verde e transizione ecologica*; 3) *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*; 4) *Istruzione e ricerca*; 5) *Inclusione e coesione*; 6) *Salute*. Il PNRR modificato, invece, grazie alle ulteriori quote di sovvenzioni stanziare dall'Unione europea, comprende una missione in più, a componente unica: 7) *REPowerEU*.

⁶ Sono i cc.dd. *Operational Agreements*.

Il Governo italiano ha trasmesso il proprio Piano *Italia Domani* il 30 aprile 2021 e – una volta superato il vaglio⁷ dei Commissari EU⁸ – ha ricevuto l’approvazione definitiva del Consiglio “Economia e Finanza” (ECOFIN) in data 13 luglio 2021⁹, a cui ha poi fatto seguito l’effettiva erogazione del prefinanziamento destinato all’Italia nell’ambito del Dispositivo di Ripresa e Resilienza¹⁰. Per quanto attiene a investimenti e riforme, nella proposta presentata dall’Italia sono indicati, con precisione, tanto gli obiettivi e i traguardi da raggiungere quanto la loro cadenza temporale, dal cui conseguimento dipende l’assegnazione semestrale delle risorse stanziare per riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di Covid-19, col fine ultimo di dare vita a un’Unione europea più verde, digitale e resiliente.

Ebbene l’Italia, destinataria della quota più alta di fondi, si è volontariamente obbligata a realizzare gli obiettivi inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato dalla Decisione di esecuzione del Consiglio. Un atto, quindi, che nell’insieme si presenta complesso e a formazione progressiva, caratterizzato peraltro da una doppia dimensione ordinamentale: quella nazionale e quella eurounitaria¹¹. Del resto, alla sua definizione hanno concorso soggetti molto diversi fra loro, secondo tempistiche e funzioni altrettanto distinte¹². Conseguentemente, rispetto al sistema delle fonti nazionali, il Piano

⁷ La Commissione europea valuta i piani nazionali sulla base di 11 criteri, per ognuno dei quali viene assegnato un voto tra A, B o C. Ciascun piano deve aggiudicarsi almeno otto A tra cui quattro relativamente alla capacità del piano di contribuire in larga misura all’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, alla transizione verde (almeno il 37% delle risorse) e alla transizione digitale (almeno il 20% delle risorse). Tuttavia, non è ammessa alcuna C (che sta a indicare una ridotta capacità di raggiungere gli obiettivi).

⁸ «Il Piano italiano fa parte di una risposta coordinata e senza precedenti dell’UE alla crisi Covid-19; una risposta volta ad affrontare le sfide comuni europee, accogliendo le transizioni verde e digitale, e a rafforzare la resilienza economica e sociale e la coesione del mercato unico. In particolare, il piano dell’Italia riformerà e digitalizzerà la pubblica amministrazione e il sistema giudiziario, migliorerà il contesto imprenditoriale e sosterrà la digitalizzazione delle imprese. Il PNRR andrà a proteggere il clima, grazie ad interventi di miglioramento dell’efficienza energetica su larga scala e alla mobilità sostenibile, e a migliorare i livelli di istruzione e formazione in tutto il Paese». Cfr. Commissione europea, *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia*, COM (2021) 344 final.

⁹ «È approvata la valutazione del PPR dell’Italia sulla base dei criteri di cui all’art. 19, par. 3, del Regolamento (UE) 2021/241. Nell’allegato della presente Decisione figurano le riforme e i progetti d’investimento previsti del PPR, le modalità e il calendario per il monitoraggio e l’attuazione del PPR, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi e i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all’erogazione del prestito, gli indicatori rilevanti relativi al loro conseguimento e le modalità per dare alla Commissione pieno accesso ai dati pertinenti sottostanti»: art. 1, Decisione di esecuzione del Consiglio n. 10160/21.

¹⁰ Pari al 13% del contributo finanziario. «La pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto dirompente sull’economia dell’Italia. A fronte di un PIL pro capite pari al 95% della media dell’Unione nel 2019, il PIL reale dell’Italia è diminuito [...] dell’8,9% nel 2020 e complessivamente del 5% nel periodo 2020-2021. Tra gli aspetti che da più tempo incidono sui risultati economici a medio termine figurano, in particolare, l’elevata disoccupazione giovanile e la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la bassa crescita della produttività nonché le inefficienze della pubblica amministrazione e un livello molto elevato di debito pubblico»: considerando 1, Decisione n. 10160/21.

¹¹ Ciò è rilevato pure da M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, n. 8-9, 2021, p. 1027, che lo descrive altresì come strumento «di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica». Di contro, F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una discrezionalità per il giudice*, in [GiustiziaAmministrativa.it](https://www.giustiziaamministrativa.it), 12 novembre 2021 vede nel Piano «un vincolo giuridico che nasce da una legge e che impegna di certo il Governo, di certo l’Amministrazione tutta, ma anche gli altri interpreti».

¹² Tant’è che molti autori riconducono il PNRR tra «le forme di programmazione euro-nazionale dell’intervento normativo»: *ex multis*, E. CAVASINO, *Le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-statale*, in *Rivista AIC*, n. 3,

Nazionale di Ripresa e Resilienza rimane un atto d'indirizzo adottato dal Governo¹³: formalmente amministrativo, per un verso; squisitamente politico, per un altro¹⁴. A prescindere dalla loro natura, tuttavia, «le disposizioni del PNRR in sé sono prive di valore normativo e non sembrano da un punto di vista giuridico spiegare alcun apprezzabile effetto condizionante per le amministrazioni, soprattutto regionali e degli enti locali, chiamate a dare attuazione al Piano»¹⁵.

Viceversa, la Decisione di esecuzione adottata dal Consiglio dell'Unione – per quanto proposta dal Governo italiano, conformemente agli atti d'indirizzo di Camera e Senato – costituisce una decisione ex art. 288 TFUE¹⁶, sia per *nomen iuris* che per contenuto; allo stesso tempo, però, questa rappresenta pure un atto di esecuzione ai sensi dell'art. 291 TFUE, idoneo a garantire condizioni uniformi di attuazione proprio al Regolamento (UE) 2021/241¹⁷. Per questo motivo, la *Council Implementing Decision* (CID) – benché non possa essere propriamente considerata un atto legislativo – rimane comunque un atto vincolante di diritto derivato, fonte dell'ordinamento eurounitario. Dopotutto, il PNRR esprime tutta la sua vincolatività giuridica in forza, per l'appunto, del principio del primato del diritto UE¹⁸.

2022, p. 251. Non a caso, secondo A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, p. 150, il Piano dovrà irrimediabilmente «entrare in tutti i programmi dei Governi che si susseguiranno nel periodo di durata».

¹³ Una caratteristica formale che lo distingue – malgrado alcune similitudini – dal programma economico nazionale 1966-1970, adottato con l. 27 luglio 1967, n. 685. All'epoca, nondimeno, «venivano con ampia indipendenza e discrezionalità politica definiti gli investimenti da compiere, le riforme da attuare e persino il saggio di crescita del reddito del Paese»: A. PERSICO, *Restauro e ammodernamento dello strumentario amministrativo in vista della transizione ecologica*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2021, p. 10.

¹⁴ Con il PNRR, pertanto, si esce dallo schema delineato ex art. 41, co. 3, Cost., secondo cui è la legge a determinare i programmi e controlli opportuni perché l'attività economica, tanto pubblica quanto privata, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali. Sul punto, v. anche F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020. Per una trattazione esaustiva riguardo la recente riforma costituzionale che ha interessato proprio la disposizione in esame, si rinvia a G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 2, 2021; M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 3, 2021; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada.it*, 28 febbraio 2022.

¹⁵ A. PERSICO, *Restauro e ammodernamento*, cit., p. 11. *Contra*, su tutti, F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?* in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 1.

¹⁶ «La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi»: art. 288, co. 4, TFUE.

¹⁷ «Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del Trattato sull'Unione europea, al Consiglio»: art. 291, par. 2, TFUE

¹⁸ Applicato per la prima volta dalla Corte di giustizia CEE nella celebre sentenza *Costa v. ENEL* e poi meglio precisato – soprattutto con riguardo alla disapplicazione della norma nazionale in contrasto il diritto UE – nella sentenza *Simmethal*. Cfr. Corte giust., 15 luglio 1964, C-6/64; Corte giust., 9 marzo 1978, C-106/77. A differenza del passato, però, si tratta di vincoli posti in funzione di un'ingente dotazione finanziaria. Sul punto, cfr. L. Bartolucci, *Le modifiche del PNRR tra cambio di indirizzo politico e nuove "circostanze oggettive"*, in *Rass. parlam.*, n. 2, 2022, p. 326, *sub nota* 8.

Non stupisce, perciò, che proposte di modifica o sostituzione del Piano già approvato siano ammesse solo in presenza di circostanze oggettive tali da impedire il conseguimento dei traguardi inizialmente previsti¹⁹; una procedura che, tra l'altro, richiede una seconda valutazione sia da parte della Commissione che del Consiglio²⁰. Conseguentemente, proprio alla luce di questo aggancio esterno, per l'Italia gli impegni assunti mediante il PNRR integrano – a tutti gli effetti – limitazioni e vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ex artt. 11 e 117, co. 1 Cost., inserendosi altresì in una «dimensione procedurale del diritto dell'Unione europea, specificatamente richiamata dagli artt. 81 e 97 Cost.»²¹. Parimenti inderogabili sono poi le ulteriori condizioni sui criteri di monitoraggio stipulate, su base pattizia, fra Stato membro e Commissione europea²². Di talché, a parere di chi scrive, il PNRR descrive un grado di vincolatività sicuramente marcato, ma non certo in grado di esaurire *in toto* la discrezionalità politico-amministrativa che compete al Governo²³. Nondimeno, giova ricordare come le misure contemplate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – una volta approvate – non siano più reversibili, nemmeno da parte di un diverso Esecutivo: malgrado tutto, lo scopo del Piano è che queste riforme vengano non solo varate, ma anche conservate nel tempo²⁴.

2. La *governance* del PNRR, dal Governo Draghi al Governo Meloni

Oltre a ridefinire i rapporti tra Governo e Parlamento, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza incide fortemente finanche sui rapporti endogovernativi²⁵; d'altronde, è il Governo l'unico a rispondere prima

¹⁹ Cfr. art. 21, Regolamento (UE) 2021/241.

²⁰ La stessa seguita in occasione dell'adozione del Regolamento (UE) 2023/435, che ha modificato il Regolamento (UE) 2021/241 aggiungendovi un nuovo capitolo dedicato al piano *REPowerEU*: dopo alcuni mesi di trattative, le istituzioni eurounitarie hanno infatti esortato i singoli Stati a sottoporre nuovamente il proprio PNRR, appositamente integrato con investimenti e riforme atti a sostenere la produzione di energie rinnovabili, la decarbonizzazione dei processi produttivi nonché la costruzione di nuovi impianti energetici.

²¹ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, p. 6.

²² In letteratura, sul tema, si vedano almeno N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo"*, in *Forum di Quad. cost.*, 2023, n. 4; D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Oss. fonti*, n. 2, 2022.

²³ Circa l'impatto del PNRR sull'indirizzo politico, v. G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del PNRR*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 77-100; G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo fra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 361-386; N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2023, pp. 435-438.

²⁴ Cfr. art. 24, par. 3, Regolamento (UE) 2021/241. Sul punto, L. BARTOLUCCI, *Riforme e stato di attuazione del PNRR*, in *Eublog.eu*, 15 marzo 2023. Circa le conseguenze di un'eventuale retromarcia, si veda almeno N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal)*, *cit.*, spec. pp. 17-18, il quale peraltro ricorda come il rischio di imbattersi in tale fattispecie sia direttamente proporzionale al numero di cambiamenti verificatisi nell'indirizzo politico, legislativo o amministrativo.

²⁵ In dottrina, sul punto, v. almeno G. TRENTA, *L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti endogovernativi*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2024.

della sua definizione e poi della sua attuazione. Un ruolo-chiave, pertanto, quello rivestito dall'Esecutivo, al punto che nei primi mesi del 2021 la predisposizione della *governance* del PNRR determinò addirittura la nascita di un Governo d'unità nazionale, così come l'istituzione di nuovi organi appositamente dedicati. Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (*decreto semplificazioni bis*) – come convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 – aveva individuato nel Ministero dell'Economia e delle Finanze la trazione motrice dell'intera catena di gestione, con la coadiuvazione della Presidenza del Consiglio e della Ragioneria generale dello Stato. Segnatamente, la struttura governativa studiata *ad hoc* dal Presidente Draghi prevedeva: una *Cabina di regia* – presieduta dal Presidente del Consiglio e formata di volta in volta da ministri e sottosegretari competenti per le materie trattate nella singola seduta – che elaborasse le linee di indirizzo per l'attuazione e il monitoraggio degli interventi; un *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale* nell'ambito del quale svolgere le attività di concertazione con le parti sociali, gli enti locali e la società civile; una *Segreteria tecnica* – incardinata presso la Presidenza del Consiglio – che svolgesse funzioni di segreteria per conto della Cabina di regia e del Tavolo permanente di cui sopra; l'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione* presso il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL), al fine di formulare proposte risolutive in caso di criticità rispetto l'attuazione di riforme e investimenti; il *Servizio centrale per il PNRR* – istituito presso la Ragioneria generale dello Stato quale ufficio di direzione generale – che oltre a una specifica attività di monitoraggio circa le riforme varate, si occupasse della gestione del fondo di rotazione del *Next Generation UE* nonché dei flussi finanziari che ne fossero derivati; un *Ufficio di audit* – istituito sempre presso la Ragioneria come ufficio di dirigenziale non generale – che verificasse la qualità e la completezza dei dati di monitoraggio, oltre a trasparenza e partecipazione²⁶. Lo stesso decreto, inoltre, per ciascun ministero coinvolto nell'attuazione del Piano, aveva previsto la possibilità di dotarsi di una struttura dirigenziale generale *ad hoc* – alla quale affidare la gestione, il controllo e la rendicontazione di *milestone* e *target* –, così come di un *Nucleo per l'attuazione del programma di Governo*, rientrante nella c.d. *Rete dell'attuazione del programma di Governo* coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Una *governance* sostanzialmente piramidale quella tratteggiata da Mario Draghi²⁷, pensata peraltro per rimanere in carica oltre la durata dello stesso Governo che la istituiva, ossia fino al completamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²⁸. Tuttavia, a meno di due anni di distanza, il Governo Meloni ha

²⁶ Nei mesi successivi si sono poi aggiunti il *Nucleo PNRR Stato-Regioni* nonché due nuovi comitati interministeriali, uno per la transizione ecologica (CITE) e uno per la transizione digitale (CITD).

²⁷ Su questo specifico aspetto, oltreché per un inquadramento più generale, si vedano G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2021; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive, cit.*, pp. 9-10.

²⁸ Cfr. art. 5, d.l. 77/2021, valevole finanche per i dirigenti posti alla guida delle strutture di *governance*, che vengono di fatto sottratti dal meccanismo del c.d. *spoil system*.

deciso di approvare un nuovo decreto legge, modificando diversi aspetti chiave dello schema precedente. Invero, il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 (*decreto PNRR ter*) – come convertito dalla l. 21 aprile 2023, n. 41 – ha accentrato la gestione del Piano presso la Presidenza del Consiglio, istituendo al suo interno un'apposita *Struttura di missione*²⁹ deputata non soltanto a coordinare e indirizzare l'azione strategica dell'Esecutivo, ma anche a verificare la coerenza dei risultati ottenuti con gli obiettivi concordati a livello eurounitario³⁰. In parallelo, il Servizio centrale per il PNRR è stato sostituito da un *Ispettorato generale*, incardinato nuovamente presso la Ragioneria generale dello Stato ma con diverse competenze in meno (trasferite, per l'appunto, al nuovo apparato istituito a Palazzo Chigi)³¹. D'altronde, accanto alla modifica delle funzioni spettanti alla Cabina di regia e alla Segreteria tecnica, persino le amministrazioni centrali hanno avuto la possibilità di riorganizzare la propria struttura preposta alla gestione e al monitoraggio dei progetti PNRR, sostituzione dei dirigenti compresa³². In forza del decreto, infine, sono stati soppressi sia il Tavolo permanente per il partenariato che l'Agenzia per la Coesione Territoriale³³.

²⁹ Al suo vertice vi è un coordinatore, il Pres. Carlo Alberto Manfredi Selvaggi. In forza dell'art. 4, d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (*decreto PNRR quater*), vengono elevate (da quattro) a cinque le direzioni generali, (da nove) a dodici le unità di personale dirigenziale non generale e (da cinquanta) a sessantacinque le unità di personale non dirigenziale in cui la Struttura è articolata.

³⁰ Più specificatamente, ai sensi dell'art. 2, d.l. 13/2023, la Struttura: 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 Piano; b) 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 rispetto agli obiettivi e ai traguardi concordati a livello europeo; c) in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR, verifica la coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati, e provvede alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie; d) sovrintende allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR; e) assicura, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR, lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR, anche avvalendosi delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

³¹ Tra cui spicca il compito di rappresentare la Nazione nelle interlocuzioni con la Commissione europea, fornendo in più supporto al Dipartimento per le Politiche Europee del Ministro Raffaele Fitto, frattanto delegato all'attuazione del PNRR. Di contro, ai sensi dell'art. 6, co. 2, d.l. 77/2021 e ss.mm.ii., restano in capo all'Ispettorato i compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul monitoraggio del Piano nonché quelli di controllo e rendicontazione all'Unione europea. Questa struttura, inoltre, rimane responsabile della gestione del Fondo di rotazione del *Next Generation EU-Italia* e dei connessi flussi finanziari, come pure della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti. L'Ispettorato continua ad assicurare, infine, il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali e territoriali su cui grava l'attuazione degli interventi PNRR.

³² Ma «se da un lato l'impianto programmatico del PNRR, quasi del tutto privo degli apparati conoscitivi sulla base dei quali condurre valutazioni di coerenza degli interventi, presentava sin dall'inizio rilevanti criticità, l'impianto di *governance* operativa della nuova versione del PNRR così come riformato nella proposta del Governo rinchioda il recinto delle istituzioni responsabili ai soli Stato e regioni, cancellando gli enti territoriali unici garanti del possibile successo trans-scalare degli interventi»: S. OMBUEN, *Osservare e valutare nel PNRR*, in S. ARMONDI, F. COMPAGNUCCI, V. FEDELI, V. ORIOLI, C. PACCHI (a cura di), *Città e territori del PNRR. Casi e approfondimenti*, Urban@it - Collana Working Papers, XVI, 2023, p. 52.

³³ In un primo momento, l'esercizio delle relative funzioni era stato attribuito all'Unità di missione di livello dirigenziale generale istituita, ai sensi dell'art. 8, co. 1, d.l. 77/2021, presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione e il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne aveva assorbito pure tutte le risorse umane, finanziarie e strumentali. L'art. 4 del nuovo decreto PNRR *quater*, tuttavia, trasferisce funzioni, personale e risorse attribuiti alla stessa Unità di missione, che viene per di più soppressa. «Si dispone pertanto un accorpamento di funzioni e strutture con l'attribuzione alla Struttura di missione di compiti di monitoraggio delle misure PNRR per la coesione precedentemente attribuiti all'Unità

Ne risulta, ordunque, una struttura di comando in gran parte rivoluzionata: per quanto i tempi non siano del tutto maturi per valutare l'effettiva utilità di tale riforma³⁴, oltre agli adempimenti burocratici, i nuovi organi hanno riscontrato qualche difficoltà nel coordinarsi con gli altri soggetti già attivi nell'implementazione delle misure. Lo dimostrano, su tutti, i ritardi nella spesa dei fondi e nella realizzazione dei progetti³⁵, nonché i numerosi decreti attuativi ancora da emanare³⁶. Eppure, il rispetto delle tempistiche concordate con la Commissione di qui al 30 giugno 2026 (scadenze intermedie comprese) rimane l'unica condizione abilitante per l'effettivo rimborso delle risorse stanziare.

3. L'attuazione del Piano: i progetti e la realizzazione operativa degli interventi

Dopodiché, se è vero che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è destinato a concludersi entro il 31 dicembre 2026, è altrettanto vero che esso rientra in una strategia di sviluppo ben più estesa, nel quale sono destinate a convergere diverse *policy* e fonti di finanziamento (il *Next Generation EU*, i fondi della Politica di Coesione 2021-2027, le risorse ordinarie del bilancio dello Stato nonché il Fondo Nazionale Complementare). Sicché, la struttura di *governance* multilivello vede, da un lato, le amministrazioni centrali (Ministeri e Strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e territoriali (Regioni ed enti locali) assumersi la responsabilità dell'attuazione del Piano; dall'altro, l'Ispettorato generale (già Servizio centrale) farsi carico di tutto il coordinamento operativo del Piano, ancorché supportato dalla Struttura di missione³⁷.

Un disegno ambizioso, pertanto, quello tracciato dal PNRR, con un cronoprogramma senza precedenti, dal momento che prevede riforme e investimenti di lungo periodo da attuare, però, entro un lasso di tempo molto breve; più che necessaria, quindi, la partecipazione attiva di tutto il sistema istituzionale

di missione qui soppressa»: Servizio Studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 11 marzo 2024, p. 68. Alla Struttura, in aggiunta, viene riconosciuta la facoltà di effettuare ispezioni e controlli a campione – sia presso le amministrazioni centrali titolari di misure PNRR sia presso i soggetti attuatori, al fine di verificare la coerenza tra fase attuativa e obiettivi programmati –, ancorché le funzioni di controllo e monitoraggio della spesa permangano saldamente in capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze. La Struttura di missione PNRR, infine, diventa la destinataria della comunicazione degli atti assunti con ordinanza motivata dal commissario ad acta nominato per l'esercizio di poteri sostitutivi ex art. 12, co. 5, d.l. 77/2021, prima spettante all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (art. 5, d.l. 77/2021).

³⁴ Per una trattazione esaustiva, si veda, in argomento, G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023.

³⁵ Come si avrà modo di illustrare meglio *infra* (§ 8.), alla data del 31 dicembre 2023 risultano spesi 45,6 miliardi di euro sui 101,93 miliardi ricevuti, pari a circa il 44,7% del totale delle risorse europee del PNRR. Cfr. Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, *Quarta Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 22 febbraio 2024, sez. I, p. 94.

³⁶ Cfr. Dipartimento per il programma di governo, *Quinta Relazione sul monitoraggio dei provvedimenti legislativi e attuativi*, 31 dicembre 2023.

³⁷ Per agevolare la realizzazione delle opere previste dal PNRR, il d.l. 77/2021 appronta le prime misure di accelerazione e snellimento delle procedure. Vanno in questo senso, del resto, pure le finalità sottese al nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), così come le ultime disposizioni in materia di incentivi tecnici, contratti di lavoro a termine e avvalimento previste dal *decreto PNRR quater* (art. 8, co. 1-3, d.l. 19/2024).

nonché dell'intero apparato burocratico, centrale e periferico. In realtà, una volta declinate le misure del Piano in circa mille tra *milestone* e *target*, sono Ministeri, Regioni ed enti locali a dovervi provvedere entro le scadenze prefissate, a seconda delle rispettive competenze. Tra l'altro, nonostante le specificità derivanti dalle caratteristiche di ciascun intervento, si è deciso di adottare le strutture e le procedure già utilizzate, benché estremamente semplificate. Le amministrazioni centrali possono infatti procedere all'attuazione dei progetti PNRR seguendo uno schema c.d. "a titolarità" – in base cioè a un sistema di realizzazione *diretto* – condotto attraverso le strutture burocratiche preposte (dipartimenti, servizi, uffici), oppure optare per quello c.d. "a regia" – ossia per mezzo di un modello di attuazione *indiretto* – che vede cedere la titolarità degli interventi ad altri soggetti, pubblici o privati, selezionati di volta in volta per mezzo dello strumento ritenuto più idoneo (bando, avviso, manifestazione d'interesse etc.).

Va da sé che se l'amministrazione centrale opera direttamente in veste di attuatore, rimane responsabile di tutti gli adempimenti connessi alla misura da implementare, dal monitoraggio alla rendicontazione delle spese sostenute. Responsabilità che, viceversa, passano in capo agli enti selezionati qualora si opti per la modalità indiretta. A tal riguardo, la selezione dei progetti "a regia" può avvenire mediante: una procedura concertativo-negoziale (che vede un'amministrazione terza presentare un progetto da finanziare all'istituzione competente, dopo aver raggiunto con la stessa un accordo/intesa nelle modalità previste *ex lege*³⁸); una procedura attraverso avviso pubblico che può essere con graduatoria (i progetti sono finanziati in ordine decrescente dal punteggio massimo e fino a concorrenza delle risorse disponibili) o a sportello (i progetti sono finanziati in ordine cronologico di presentazione delle istanze e fino a concorrenza delle risorse disponibili); una procedura prevista da un apposito atto normativo che prevede l'assegnazione di risorse per perseguire specifiche finalità di sviluppo, come la legge di finanziamento³⁹.

3.1. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali

Detto ciò, nonostante una struttura di *governance* fortemente accentrata, Regioni ed enti territoriali concorrono direttamente alla realizzazione del PNRR in qualità di soggetti attuatori, o quantomeno come

³⁸ Come gli accordi tra PP.AA. ex artt. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241.

³⁹ Essendo privi di una regolamentazione unitaria, i progetti "a regia" rappresentano senza dubbio uno strumento estremamente flessibile: lo dimostra il numero di circolari e linee guida pubblicate finora da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si vedano almeno *Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR* dell'11 ottobre 2021; *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle misure PNRR di competenza delle amministrazioni centrali e dei soggetti attuatori*, 11 agosto 2022; *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH)*, 21 ottobre 2022; *Ulteriori indicazioni operative per il controllo preventivo e il controllo dei rendiconti delle contabilità speciali PNRR aperte presso la Tesoreria dello Stato*, 13 marzo 2023; *Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle misure PNRR di competenza delle amministrazioni centrali e dei soggetti attuatori*, 15 settembre 2023; *Interventi PNRR gestiti sul modulo finanziario del sistema ReGiS. Operazioni contabili esercizio finanziario 2023*, 7 dicembre 2023; *Monitoraggio delle misure PNRR e della Politica di Coesione 2021-2027. Protocollo unico di colloquio, versione 2.0*, 18 gennaio 2024.

destinatari finali di appositi progetti⁴⁰; gli stessi, inoltre, partecipano attivamente all'implementazione delle riforme richieste per l'accesso ai fondi UE, data la loro maggiore capacità di intercettare le esigenze e i bisogni emergenti della popolazione locale⁴¹. Per l'attuazione e il monitoraggio del Piano, questi enti si avvalgono principalmente delle proprie strutture interne, ma hanno anche la possibilità di ricorrere al supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica, le quali spesso provvedono a rafforzarne altresì la capacità amministrativa, grazie alla messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati⁴².

Orbene, le imprese e le PP.AA. che intendono avvalersi delle opportunità offerte dal PNRR possono partecipare agli specifici bandi o agli avvisi emanati dai Ministeri titolari delle misure, incaricati di selezionare gli interventi meritevoli di finanziamento. Nel redigere i progetti, però, i soggetti proponenti devono necessariamente rispettare gli obiettivi del *Recovery*, e dunque: il principio del “non arrecare un danno significativo all'ambiente” (DNSH)⁴³; l'obbligo di contribuire all'obiettivo climatico e digitale, se pertinente per la tipologia di intervento (c.d. *tagging*)⁴⁴; i *target*, le *milestone* e gli obiettivi finanziari (*performance*), pena la riduzione o la revoca dei contributi; il divieto del doppio finanziamento, sia da parte di altri programmi dell'Unione che delle risorse ordinarie del bilancio statale⁴⁵; l'art. 1, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in l. 6 agosto 2021, n. 113, secondo cui le amministrazioni centrali possono porre a carico del PNRR soltanto le spese di personale specificamente destinato a realizzare gli interventi di cui hanno la diretta titolarità; gli obblighi in materia di comunicazione e informazione, mediante l'esplicito riferimento all'iniziativa *Next Generation EU* e al finanziamento da parte dell'Unione europea.

Per poter superare il vaglio ministeriale – ed essere quindi “messi a terra” dai soggetti attuatori –, i progetti devono essere parimenti in linea con le *priorità trasversali* che stanno alla base del Piano: il rispetto e la promozione della parità di genere; la protezione e la valorizzazione dei giovani, garantendo l'attuazione di interventi e riforme a beneficio diretto e indiretto delle future generazioni; il superamento dei divari territoriali, con la specifica riserva di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente destinato alle

⁴⁰ Cfr. art. 9, d.l. 77/2021.

⁴¹ «In termini di processo decisionale, invero, è evidente che il PNRR si caratterizza per un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle Regioni, alle Province e soprattutto ai Comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori. È chiaro peraltro che la territorializzazione degli investimenti rappresenta una partita decisiva, in cui è costituzionalmente necessario un effettivo coinvolgimento delle autonomie interessate, in forme aggregate o individuali a seconda dei casi»: N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. 12.

⁴² D'altra parte, le strutture preposte all'attuazione del Piano possono sempre beneficiare di nuovo personale, assunto a tempo determinato per l'assolvimento di specifiche mansioni. Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 1, Investimento 2.1 – *Accesso*.

⁴³ Cfr. art. 17, Regolamento (UE) 2020/852.

⁴⁴ Cfr. art. 18, par. 4, lett. e) e f), Regolamento (UE) 2021/241.

⁴⁵ Cfr. art. 9, Regolamento (UE) 2021/241.

Regioni del Mezzogiorno⁴⁶. Per quanto attiene alla congruità dell'offerta, invece, si valutano l'oggetto e il valore della prestazione (comprensivo dei vantaggi derivanti dal mancato ricorso al mercato). Dopotutto, il PNRR è un programma *performance-based*: la condivisione della capacità fiscale dell'Unione europea tramite l'emissione di *eurobond* (debito comune sui mercati globali), coerentemente, richiede ai Paesi membri una spesa in grado di generare rendimenti superiori al livello delle passività sostenute, in un primo momento, dal Dispositivo stesso.

Da ultimo, nell'attuazione degli interventi le amministrazioni rispettano il principio di sana gestione finanziaria – soprattutto riguardo la prevenzione di corruzione, conflitti d'interesse e frodi –, recuperando anzitutto i fondi indebitamente assegnati; esse sono tenute, nondimeno, al rispetto della normativa nazionale e comunitaria, a partire da quella sugli aiuti di stato. Una volta approvati i progetti, è un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze a stanziare direttamente le risorse necessarie, tramite versamenti di denaro in appositi conti correnti infruttiferi (uno per i prestiti e uno per le sovvenzioni) accesi presso la Tesoreria di Stato. Di converso, gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati nell'ambito dell'attuazione degli interventi delegati sono soggetti «ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla normativa nazionale applicabile»⁴⁷; d'altra parte, sono proprio i soggetti attuatori ad assicurare la tracciabilità delle operazioni nonché la disponibilità della documentazione necessaria alle attività di controllo e di *audit*.

Per questo motivo, a dispetto di una sostanziale irrilevanza nella redazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, gli enti territoriali tornano protagonisti nel corso della sua implementazione⁴⁸, rispondendo, altresì, a tutti gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo previsti per i progetti finanziati dal PNRR (da adempiere mediante il c.d. sistema ReGiS⁴⁹): un insieme di dati poi validati dalle Unità di

⁴⁶ Cfr. art. 2, co. 6 *bis*, d.l. 77/2021.

⁴⁷ Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti di gestione delle risorse del PNRR - prime indicazioni operative* del 4 luglio 2022.

⁴⁸ Basti pensare all'impegno profuso dalle Regioni nel superamento del divario tra Nord e Sud. Il riequilibrio sociale e territoriale rappresenta, tra l'altro, una priorità trasversale a tutte le missioni del PNRR; si segnala, in particolare, la M5C3 dedicata agli *interventi speciali per la coesione territoriale*, di competenza del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud. Tra le riforme abilitanti, spicca il rafforzamento delle Zone economiche speciali (ZES). A tal riguardo, il d.l. 19 settembre 2023, n. 124 (*decreto Mezzogiorno*), convertito con l. 13 novembre 2023, n. 162 istituisce – a partire dal 1° gennaio 2024 – la Zona Economica speciale per il Mezzogiorno “ZES unica” che comprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna, in luogo delle otto diverse strutture amministrative istituite con il DPCM 25 gennaio 2018, n. 12.

⁴⁹ Piattaforma unica attraverso cui le amministrazioni centrali e territoriali interessate adempiono agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. Il sistema è articolato in tre sezioni: 1) *Misure* (investimenti o riforme): in questa sezione è possibile registrare le informazioni a livello di programmazione e a livello di attuazione procedurale (bandi, decreti, convenzioni), fisica (avanzamento materiale della misura) e finanziaria (trasferimenti effettuati e spesa sostenuta); 2) *Milestone e Target*: qui vengono registrati i dati relativi agli obiettivi previsti per le misure di competenza delle amministrazioni centrali, a livello di pianificazione e di attuazione. 3) *Progetti*: spazio in cui i soggetti attuatori registrano tutte le informazioni sui progetti di rispettiva competenza e in particolare con i dati riguardanti l'esecuzione procedurale, la realizzazione fisica e l'esecuzione finanziaria. Cfr. l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), art. 1 co. 1043 e 1044.

missione istituite presso le amministrazioni centrali, a cui compete la titolarità *ab origine* delle missioni⁵⁰. In fin dei conti, il rispetto del cronoprogramma concordato con l'Unione europea rimane una condizione irrinunciabile per il successo del Piano; non a caso, la legge riserva poteri sostitutivi allo Stato centrale⁵¹, nonché rapidi meccanismi per il superamento del dissenso⁵².

3.2. La riqualificazione dello Stadio “Artemio Franchi” di Firenze: una questione dibattuta

Venendo ad analizzare la fase di “messa a terra” del Piano, si notano bandi in larga parte rivolti a Comuni, Città metropolitane e Province (salvo alcuni specificatamente dedicati alle imprese). D'altra parte, le Regioni svolgono un ruolo pressoché di coordinamento, unito ad una frequente attività d'interlocuzione con Roma circa le reali esigenze degli EE.LL. e del territorio.

Per quanto attiene invece ai singoli progetti, l'attivazione di valore aggiunto e di occupazione è prevalentemente addensata nel settore delle costruzioni: tale evidenza, in fondo, riflette la natura degli interventi, che sono orientati soprattutto alla costruzione di opere, infrastrutture ed edifici (asili, edifici scolastici etc.) per l'erogazione di prestazioni e servizi di varia natura.

Frattanto, accanto agli interventi, si evidenzia un'intensa attività di monitoraggio, che favorisce non solo la sistematizzazione dei dati, ma anche un modello di amministrazione “aperta”. Nonostante ciò, come si è detto, l'erogazione dei fondi da parte dell'Unione europea non è affatto automatica; anzi, a tal fine la Commissione ha predisposto ben 14 indicatori comuni⁵³ per valutare – su base semestrale – se ciascuno Stato membro abbia raggiunto o meno gli obiettivi intermedi concordati.

D'altra parte, proprio in occasione della valutazione semestrale relativa all'erogazione della terza rata del PNRR, in Italia è balzato agli onori della cronaca il progetto legato alla riqualificazione dello stadio “Artemio Franchi” di Firenze⁵⁴. A sollevare qualche perplessità, difatti, sono state le misure del capitolo

⁵⁰ Le amministrazioni centrali titolari delle misure sono tenute a validare i dati di monitoraggio almeno con cadenza mensile, trasmettendoli al Servizio centrale per il PNRR sempre attraverso la piattaforma ReGIS.

⁵¹ Cfr. art. 12, d.l. 77/2021.

⁵² Cfr. art. 13, d.l. 77/2021.

⁵³ Cfr. Regolamento delegato (UE) 2021/2106: 1) Risparmio nel consumo annuo di energia primaria; 2) Capacità operativa aggiuntiva installata per le energie rinnovabili; 3) Infrastrutture per combustibili rinnovabili; 4) Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschivi e altri disastri naturali legati al clima; 5) Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito tramite reti ad altissima capacità; 6) Imprese supportate nello sviluppo o nell'adozione di prodotti, servizi e processi applicativi digitali; 7) Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi e aggiornati; 8) Ricercatori che lavorano in strutture di ricerca supportate; 9) Imprese supportate; 10) Numero di partecipanti all'istruzione o alla formazione; 11) Numero di persone occupate o impegnate in attività di ricerca di lavoro; 12) Capacità di strutture sanitarie nuove o modernizzate; 13) Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate; 14) Numero di giovani di età compresa tra 15 e 29 anni che ricevono sostegno. Ciascun indicatore, per di più, fa riferimento a uno o più obiettivi del *Recovery and Resilience Facility*.

⁵⁴ Monumento di interesse nazionale sottoposto al vincolo della Soprintendenza delle Belle Arti.

Piani Urbani Integrati (PUI) legate agli stadi⁵⁵: il “Bosco dello Sport” di Venezia e il “Franchi” di Firenze, per l'appunto. Per l'impianto progettato da Pierluigi Nervi, più nel dettaglio, i PUI⁵⁶ prevedevano un finanziamento pari a 55 milioni di euro (su 200 milioni di spesa complessiva⁵⁷), dal momento che la riqualificazione di questo Stadio figurava tra quei progetti di pianificazione urbanistica partecipata – mirati a trasformare aree metropolitane vulnerabili in città *smart* e sostenibili – che avrebbero dovuto colmare *deficit* infrastrutturali e di mobilità, limitando il consumo di suolo edificabile⁵⁸. In seguito, tuttavia, la Commissione europea ha formulato diversi rilievi rispetto agli stadi, atteso che i progetti ricompresi nella M5C2 I2.2. devono essere necessariamente localizzati in grandi aree urbane degradate nonché rispettare l'obiettivo sociale della misura: la restituzione alle comunità di un'identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche, con una particolare attenzione agli aspetti ambientali⁵⁹. Eppure, una volta svolto un ulteriore approfondimento istruttorio, in data 22 aprile 2023 i Servizi della Commissione hanno dichiarato la non eleggibilità della ristrutturazione dello stadio “Franchi” di Firenze nell'ambito dei Piani Urbani Integrati; e parimenti è stato escluso dal PUI di Venezia lo stadio “Bosco dello Sport”. Invero, nonostante lo sforzo profuso, il Governo italiano non si è dimostrato sufficientemente convincente riguardo l'opportunità di rendicontare i progetti in esame a valore delle risorse PNRR. Un rilievo quello dei funzionari europei che, nei giorni successivi, ha poi condotto alla definitiva cancellazione del finanziamento destinato ai due stadi, soprattutto in prospettiva di una verifica

⁵⁵ Oltre ai *dossier* connessi alla riforma delle concessioni portuali (per l'assenza di un limite di durata) e alle reti di teleriscaldamento (per l'incentivazione della c.d. “cogenerazione ad alto rendimento” che include l'uso del gas).

⁵⁶ Approvati il 22 aprile 2022 con atto formale del Ministero dell'Interno – per mezzo del Dipartimento Affari Interni e Territoriali (DAIT) – di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁵⁷ Altri 95 milioni sono a carico del Piano Nazionale Complementare (PNC), essendo la riqualificazione dello Stadio Franchi inserita tra i 14 progetti contemplati dal Piano Strategico “Grandi Attrattori Culturali”, di competenza del Ministero della Cultura.

⁵⁸ «L'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore»: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 217.

⁵⁹ «I progetti oggetto di finanziamento devono, inoltre, a pena di inammissibilità: a) intervenire su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale; b) avere un livello progettuale che assicuri il rispetto dei termini di cui al comma 10 e, in ogni caso, non inferiore al progetto di fattibilità; c) assicurare, nel caso di edifici oggetto di riuso, rifunzionalizzazione o ristrutturazione, l'incremento di almeno due classi energetiche; d) assicurare l'equilibrio tra zone edificate e zone verdi, limitando il consumo di suolo, nonché potenziare l'autonomia delle persone con disabilità e l'inclusione sociale attraverso la promozione di servizi sociali e sanitari di prossimità a livello locale eliminando, laddove possibile, gli ostacoli all'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro tenendo conto anche delle nuove possibilità offerte dalle tecnologie e dal lavoro da remoto ai fini della conciliazione tra esigenze di cura familiare ed esigenze lavorative, nel rispetto del principio di parità di genere e ai fini della riduzione dei flussi di traffico veicolare nelle aree metropolitane; d-bis) assicurare ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati; e) prevedere la valutazione di conformità alle condizioni collegate al principio del DNSH (*Do Not Significant Harm*), previsto dall'articolo 17 del regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020; f) prevedere la quantificazione del target obiettivo: metri quadrati dell'area interessata all'intervento, intesa come bacino territoriale che beneficia dell'intervento»: art. 21, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con l. 29 dicembre 2021, n. 233.

positiva circa il conseguimento degli altri obiettivi necessari allo sblocco della terza rata da 19 miliardi di euro. Ma a livello nazionale la “questione stadio” risulta tutt’altro che sopita: pur volendo tralasciare le polemiche scoppiate tra Governo e Palazzo Vecchio (dovute soprattutto al diverso trattamento riservato all’infrastruttura lagunare⁶⁰), della vicenda se ne è già occupata pure la giustizia amministrativa. Con sentenza n. 15098 del 12 ottobre 2023, il TAR Lazio ha infatti respinto il ricorso proposto dal Comune di Firenze contro il decreto del Ministero dell’Interno avente ad oggetto il definanziamento del progetto previsto all’interno del PUI n. 7 *Sport & Benessere – Next Re Generation Firenze 2026* della Città Metropolitana di Firenze⁶¹. A dire il vero, in un primo momento, lo stesso Tribunale aveva condannato il Ministero dell’Economia e delle Finanze all’ostensione de «le osservazioni e le obiezioni al progetto avanzate della Commissione europea⁶², anche oscurando aspetti non tecnici che non attengono al progetto di riqualificazione dello stadio»⁶³, il giudizio di primo grado si è comunque concluso con un rigetto⁶⁴. Pur avendo il Comune presentato immediato ricorso al Consiglio di Stato, la vicenda giudiziaria

⁶⁰ Cfr. D.m. 3 luglio 2023 (G.U. 4 luglio 2023, n. 154): provvedimento mediante cui, in buona sostanza, sono state restituite al Comune di Venezia le somme già sottratte con il d.m. impugnato per la parte relativa al progetto fiorentino.

⁶¹ D.m. 28 aprile 2023 (G.U. 4 maggio 2023, n. 103).

⁶² A seguito dell’integrazione documentale ordinata, è emerso che «le informazioni fornite sullo stadio “Franchi” di Firenze non sono sufficienti a poter garantire che il progetto corrisponda all’obiettivo di inclusione sociale della misura». In aggiunta, le argomentazioni addotte – alla luce dei rapporti tra il Comune e la società calcistica ACF Fiorentina – non bastano a escludere un contrasto con la normativa in materia di aiuti di Stato (ex artt. 107 ss. TFUE), in tal caso inammissibili poiché non preceduti dall’attivazione dell’apposita procedura di notifica preventiva. A parere della Commissione, nondimeno, il progetto appare «incentrato essenzialmente sull’attività calcistica professionista di alto livello». Sicché, su indicazione di Bruxelles, il Ministero si è visto costretto a decretare l’esclusione dell’intervento di riqualificazione dal PUI di Firenze.

⁶³ TAR Lazio, Sez. I *ter*, 24 novembre 2023, n. 17472. Alla base di questa prima controversia, l’istanza formale di accesso agli atti presentata dal Comune di Firenze, al fine di comprendere le ragioni sottese al definanziamento del progetto relativo allo stadio. Un accesso, tuttavia, che il Ministero dell’Economia e delle Finanze aveva negato, adducendo «un pregiudizio concreto alla salvaguardia degli interessi pubblici inerenti alle relazioni internazionali e alle politica e stabilità finanziaria economica dello Stato». Aderendo però a un’interpretazione flessibile del controlimite al diritto di accesso ex art. 24, co. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, tale pregiudizio risulta «del tutto insussistente»; dopotutto, «l’inclusione del documento tra quelli esclusi dall’accesso per finalità di interesse pubblico, di per sé (cioè sul piano astratto) non determina la preclusione dell’accesso difensivo, essendo ammessa la possibilità di un bilanciamento “in concreto”, che tenga conto (analogamente a quanto previsto per i dati personali sensibilissimi) del rango comparativo degli interessi contrapposti (quello tutelato con l’esclusione dell’accesso e quello alla cui salvaguardia in giudizio è finalizzata l’istanza ostensiva)». Nel caso di specie, osserva il Tribunale, la richiesta di accesso deve essere accolta perché nei documenti indicati «sono stati affrontate solo questioni tecniche [...], ma non aspetti che attengono alle relazioni tra l’Italia e l’Unione o altro. Sul concetto di accesso “strumentale” e “necessario”, si rinvia a Cons. Stat., A.P., 2021, n. 4.

⁶⁴ Tra i motivi di gravame dedotti, l’omessa comunicazione di avvio ex art. 7, l. 241/1990, che nella vicenda in esame, però, non assume rilevanza giuridica con effetti sul provvedimento finale, ai sensi di quanto disposto dall’art. 21 *octies* co. 2, l. 241/1990. Secondo i giudici, peraltro, sottese all’adozione del provvedimento *de quo* sussistono ragioni di necessità e urgenza tali da ammettere la possibilità di non effettuare la comunicazione di avvio del procedimento, da ravvisare, segnatamente, «nella sospensione dell’erogazione della *tranche* di pagamento all’Italia, dovuta anche alle obiezioni sull’ammissibilità degli interventi previsti all’interno dei Piani Urbani Integrati». Invece, rispetto all’asserita violazione degli artt. 21 *nonies*, l. 241/1990 – dal momento che il provvedimento di definanziamento deve essere qualificato come un atto di “annullamento d’ufficio”, in quanto «l’amministrazione *per relationem* si è riportata alle osservazioni dell’organo sovranazionale» –, l’atto non può dirsi illegittimo, ancorché non sia stato rispettato il termine di dodici mesi. A giudizio del TAR, difatti, «malgrado la matrice propriamente eurounitaria del principio di affidamento sotteso all’attuale formulazione [...], ove si tratti di recuperare aiuti di Stato concessi dallo Stato membro in spregio ai

non inciderà minimamente sull'andamento della gara (già aggiudicata esclusivamente sulla base delle risorse PNC, ancorché non certo sufficienti per realizzare tutti gli interventi di riqualificazione e trasformazione originariamente previsti⁶⁵).

4. L'abolizione del controllo concomitante della Corte dei conti

Durante la conversione del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (*decreto P.A.*)⁶⁶ – per mezzo di un emendamento in modifica all'art. 22, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (*decreto semplificazioni*), come convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120⁶⁷ – il Governo ha escluso tanto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza quanto il Piano Nazionale Complementare dal controllo concomitante⁶⁸ della Corte dei conti⁶⁹. Di conseguenza, sollevata dal potere di controllo *in itinere*, la magistratura contabile si limita ora a esercitare «il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, co. 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti

presupposti sostanziali e procedurali dipinti dal Trattato, sussiste un obbligo incondizionato di recupero persino nel caso in cui siano affiorate legittime aspettative [...]». La legalità comunitaria, in breve, impone allo Stato nazionale l'eliminazione delle conseguenze perniciose dell'atto amministrativo senza alcun limite, *a fortiori* laddove questo leda il principio di concorrenza, uno dei valori fondamentali del diritto comunitario. Cfr. Corte giust., 20 marzo 1997, C-24/95 *Alcan*. Più in generale, i giudici fanno notare che «l'obbligo di cooperazione che grava sugli Stati dell'UE e, di conseguenza, sulle pubbliche amministrazioni nazionali, si estende fino ad imporre l'annullamento in autotutela di provvedimenti amministrativi collidenti con le norme comunitarie». Nella fattispecie in parola, oltre a ciò, il Tribunale non ha ritenuto sussistere nemmeno i presupposti della domanda risarcitoria ex art. 30 c.p.a., a partire dall'ingiustizia del danno.

⁶⁵ In origine, la proposta trasmessa al Ministero dell'Interno dal Comune di Firenze prevedeva, da un lato, «la modernizzazione e messa a norma dell'impianto» e, dall'altro, «la sua trasformazione in una struttura flessibile capace di contribuire alla rigenerazione urbana di Campo di Marte dando vita a nuove funzioni capaci di attrarre pubblico e visitatori», prevenendo altresì una doppia linea di finanziamenti pubblici (95 milioni di euro a valere sulle risorse PNC e 55 milioni sulle risorse PNRR).

⁶⁶ «Al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, sono apportate le seguenti modificazioni: [...] b) all'articolo 22, comma 1, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “, ad esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101”»: art. 12-*quinques*, d.l. 44/2023, convertito con l. 21 giugno 2023, n. 74.

⁶⁷ «La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale»: art. 22, d.l. 16 luglio 2020, n. 76.

⁶⁸ Il controllo concomitante della Corte dei conti è stato istituito ex art. 11, co. 2, l. 4 marzo 2009, n. 15 e viene svolto da un collegio ristretto di magistrati contabili – il c.d. Collegio del controllo concomitante – istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

⁶⁹ «La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito»: art. 100, co. 2, Cost. La stessa disposizione costituzionale, al co. 3, assicura altresì l'indipendenza dell'Istituto e dei suoi componenti innanzi al Governo.

dai fondi di cui al PNRR»⁷⁰. La Corte, in aggiunta, continua a riferire almeno semestralmente al Parlamento circa lo stato di attuazione del Piano⁷¹.

In ogni caso, le delibere pubblicate in questi mesi dal Collegio del controllo concomitante sono, ancora oggi, di grande interesse, dacché consentono di indagare lo stato e le modalità di attuazione di molti progetti PNRR. Noto alle cronache è, ad esempio, il caso dei 330 milioni di euro destinati alla “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano”, investimento legato alla piantumazione di 1.650.000 alberi entro il 31 dicembre 2022 e di altri 6.600.000 entro la fine del 2024. Oltre ai ritardi e alla frequente inefficacia dell'intervento (con molte piante rinvenute già secche), la Corte dei conti ha rilevato come molte Città metropolitane abbiano in realtà piantato dei semplici semi in vivaio, o come gli alberi dichiarati dalle imprese aggiudicatrici non siano talvolta stati mai piantati⁷². Parimenti, rispetto all'intervento che destina 4,6 miliardi di euro al potenziamento degli asili nido e delle scuole dell'infanzia, la Corte ha accertato il mancato rispetto della *milestone* relativa alla selezione degli interventi da ammettere a finanziamento (scaduto il 31 marzo 2022), con il rischio che il ritardo accumulatosi pregiudichi poi il *target* intermedio di aggiudicazione dei lavori, da raggiungersi entro il secondo trimestre 2023⁷³. Tra le cause dell'inadeguata risposta degli enti locali all'avviso pubblico per l'aumento dei posti negli asili nido, i giudici contabili hanno menzionato le spese di gestione, raccomandando quindi al Ministero dell'Istruzione e del Merito una razionalizzazione, nonché la gestione unitaria dei fondi da trasferire agli E.E.LL. medesimi. Da ultimo, il Collegio ha condotto un'analisi sui 124 progetti finalizzati al potenziamento, al completamento e alla manutenzione delle infrastrutture idriche primarie in tutta Italia, per un importo

⁷⁰ Art. 7, co. 7, d.l. 77/2021. «Tale controllo risponde ai criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea»: art. 7, co. 7, d.l. 77/2021.

⁷¹ Tali relazioni si gioveranno dell'attività di monitoraggio già in corso ed avranno in generale l'obiettivo di «dar conto dello stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti rispetto a quanto stabilito nell'attuazione del Piano, i progressi registrati e le eventuali difficoltà incontrate. L'analisi guarderà innanzitutto alle realizzazioni relative al semestre di riferimento per valutare il rispetto dei traguardi e obiettivi previsti e l'eventuale recupero di quelli per i quali erano stati registrati ritardi o slittamenti nel semestre precedente. L'esame sarà poi esteso all'intero Piano, considerando il complesso degli obiettivi intermedi (non vincolanti per la verifica semestrale) in scadenza»: Corte dei conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, marzo 2022.

⁷² Cfr. Collegio del controllo concomitante, Delibera n. 8/2023/CCC. In questo documento la magistratura contabile analizza lo stato di avanzamento del progetto PNRR legato allo sviluppo delle aree verdi in 14 Città metropolitane italiane esposte a problemi ambientali e di inquinamento atmosferico: «Desta perplessità ritenere che possa equipararsi la semina in vivaio con la messa a dimora delle specie arboree presso le singole aree oggetto di forestazione. Se l'equiparazione, proposta dal Ministero, non dovesse essere condivisa dalla Commissione europea, il *target* Q4-2022 non potrà ritenersi raggiunto e, sin d'ora, si nutrono seri dubbi che possa essere perseguito anche il *target* Q4-2024».

⁷³ Cfr. Collegio del controllo concomitante, Delibera n. 20/2023/CCC. «Secondo il Collegio, quindi, tale inadempimento manifesta un difetto nella programmazione dei tempi della misura complessiva e, in generale, delle evidenti criticità negli strumenti complessivi di accompagnamento delle politiche di incremento della dotazione infrastrutturale pubblica destinata ai servizi educativi per i bambini di età inferiore ai tre anni». Come si vedrà *infra* (§ 5.), nel luglio 2023 questo intervento è stato difatti rimodulato, risultando oramai impossibile rispettare le tempistiche previste dal cronoprogramma.

complessivo pari a 2 miliardi di euro⁷⁴. Le criticità riscontrate dalla Corte, già nella fase della pianificazione, riguardano soprattutto il rapporto tra l'individuazione dei sistemi idrici complessi e le singole opere da realizzare: singoli interventi manutentivi o di ripristino – necessariamente limitati a specifiche aree – non consentono infatti di garantire né la continuità dell'approvvigionamento idrico a livello nazionale, né tantomeno l'effettiva attenuazione delle dispersioni. Urgente dunque l'implementazione di un sistema complessivo di opere individuato preventivamente, che consenta la corretta misurabilità dell'obiettivo e delle singole fasi attuative. In presenza di ritardi e difficoltà attuative, la magistratura contabile ha perciò suggerito al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un esercizio più incisivo dei poteri di controllo e coordinamento attribuitegli, come pure un'attività di monitoraggio degli interventi più rigorosa.

A tal riguardo, infine, si fa notare l'ennesima proroga del c.d. “scudo erariale” prevista dal *decreto Milleproroghe 2024*⁷⁵, dopo che il d.l. 44/2023 – come convertito dalla l. 74/2023 – ne aveva già esteso l'efficacia di ulteriori 12 mesi rispetto al d.l. 77/2021: la responsabilità erariale di amministratori, dipendenti pubblici e privati cui è affidata la gestione di pubbliche risorse è dunque ancora limitata, in via transitoria, ai danni cagionati dalle sole condotte poste in essere con dolo, dovendosi invece escludere ogni responsabilità per colpa grave⁷⁶.

5. Il lungo travaglio della terza rata

Prima di trattare le vicende legate al rimborso della terza rata, giova senz'altro ricordare la scansione dei finanziamenti che l'hanno preceduta. Precisamente, il nostro Paese ha ricevuto i primi 24,9 miliardi nell'agosto 2021 sotto forma di prefinanziamento (pari al 13% dell'importo totale stanziato nell'ambito del RRF), in virtù della valutazione positiva del Piano di riforme e investimenti presentato. Nell'aprile 2022 sono poi seguiti i 21 miliardi di euro della prima rata (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti), erogati a seguito della valutazione positiva circa i 51 obiettivi da conseguire entro il 31 dicembre

⁷⁴ Cfr. Collegio del controllo concomitante, Delibera n. 14/2023/CCC. «Si evidenzia sinteticamente come l'investimento risenta di notevole incertezza nella concreta definizione degli obiettivi: non sono stati affrontati, fin dall'inizio, aspetti essenziali quali: 1) la individuazione dei sistemi idrici integrati complessi da rafforzare entro marzo 2026; 2) la coerente definizione degli obiettivi “nazionali” di rafforzamento di opere idriche non incluse nei citati venticinque sistemi idrici; 3) l'utilizzo ottimale dell'ampio *budget* disponibile (2 mld di euro)».

⁷⁵ Cfr. d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, come convertito dalla l. 23 febbraio 2024, n. 18.

⁷⁶ Tale limitazione – introdotta in forza dell'art. 21, co. 2, d.l. 76/2020 – resta perciò valida fino al 31 dicembre 2024. Ad ogni modo, secondo il Presidente della Corte dei conti, «il sistema delle garanzie unito alla perimetrazione normativa dell'elemento psicologico sembrerebbe rendere non necessaria un'ulteriore proroga». Piuttosto, rimane «fondamentale fornire alle funzioni di controllo un assetto procedurale in linea con gli standard internazionali in materia di audit del settore pubblico»: [intervento di Guido Carlini in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024](#). Nel corso del 2023, invero, sono state riscontrate le prime irregolarità (frodi e indebite percezioni delle risorse) nell'attuazione del PNRR. Cfr. [Relazione del Procuratore Generale della Corte dei conti Pio Silvestri, 13 febbraio 2024](#).

2021⁷⁷. Dato il raggiungimento di tutti i 45 obiettivi in scadenza al 30 giugno 2022, nel novembre 2022 l'Italia ha infine incassato la seconda *tranche*, di importo e ripartizione identici alla prima⁷⁸.

Venendo ora a trattare la rata in assoluto più discussa, giova ricordare come in data 30 dicembre 2022 il Governo italiano avesse regolarmente inviato alla Commissione UE la richiesta di pagamento della terza rata di 19 miliardi, a fronte dell'asserito raggiungimento dei 55 obiettivi fissati per il secondo semestre 2022. Si trattava, segnatamente, di 39 *milestone* e 16 *target*, con 32 misure relative a investimenti e 23 a riforme⁷⁹.

In linea con quanto già fatto con le precedenti richieste, la Commissione aveva così avviato l'*iter* di valutazione stabilito dalle procedure eurounitarie, impiegando però decisamente più tempo del previsto⁸⁰. Nel febbraio 2023, difatti, la Commissione annunciava l'esigenza di un altro mese di tempo per analizzare la correttezza delle operazioni, a cui poi fece seguito un'ulteriore proroga a causa delle tante difficoltà insorte nell'esaminare i progetti connessi allo sblocco della terza rata. Come descritto diffusamente *supra* (§ 3.2.), l'attenzione dei funzionari europei si soffermava soprattutto sulle concessioni portuali, sulle reti di teleriscaldamento e sui Piani Urbani Integrati. Poco dopo, in effetti, gli interventi relativi al "Bosco dello Sport" di Venezia e allo "Stadio Artemio Franchi" di Firenze sono stati definitivamente depennati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁸¹. Tra non poche criticità, il negoziato tra Roma e Bruxelles era comunque proseguito per altri due mesi, fino all'intesa raggiunta durante la Cabina di Regia PNRR del 20 luglio 2023.

Per quanto attiene più strettamente agli obiettivi previsti dal PNRR per il secondo semestre 2022, nel frattempo l'oggetto del contendere si spostava sul *target* legato alla realizzazione di 7500 posti letto per

⁷⁷ Nel secondo semestre 2021, gli interventi attuati hanno riguardato in particolar modo disuguaglianze e fragilità (come l'istituzione del Fondo per l'imprenditoria femminile); lavoro e mondo produttivo (si pensi al Piano Transizione 4.0); salute (tra cui l'incremento del numero di posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva); giustizia (con l'approvazione delle leggi delega in materia di riforma del processo civile e del processo penale); ambiente e mobilità sostenibile (con una buona quota di fondi spesi in autobus elettrici, servizi idrici integrati, ciclo dei rifiuti, gas rinnovabile, prevenzione del dissesto idrogeologico, Ecobonus e Sismabonus per l'efficientamento degli edifici); università e ricerca (compreso l'aumento in numero e importo delle borse di studio).

⁷⁸ Nel primo semestre 2022 sono stati realizzati investimenti in settori strategici per il Paese come banda ultralarga e 5G; ricerca e innovazione; turismo e cultura; idrogeno; riqualificazione urbana; digitalizzazione delle scuole e arretrato giudiziario. Allo stesso tempo, sono state avviate importanti riforme in materia di pubblica amministrazione, appalti pubblici, docenti, fisco e assistenza sanitaria territoriale.

⁷⁹ Negli obiettivi del secondo semestre 2022 rientrano il completamento del Polo strategico nazionale; l'assunzione di dipendenti per gli uffici del processo dei tribunali civili e penali; l'adozione della legge annuale sulla concorrenza; la riforma degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico nonché la riforma del sistema di istruzione primaria e secondaria. In aggiunta, la terza rata copre interventi tutt'altro che trascurabili in materia di turismo, trasporti e fisco.

⁸⁰ Ci sono voluti 105 giorni per il pagamento della prima rata e 130 giorni per il pagamento della seconda, mentre l'attesa per il pagamento della terza rata ha superato i nove mesi. Sul punto, cfr. Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, p. 58.

⁸¹ Per il recupero dell'area del "Bosco dello Sport" di Venezia, il Governo ha stanziato 93,5 milioni di euro a valere sulle risorse nazionali del PNC, mentre il finanziamento dello stadio sarà a carico del comune di Venezia. Il comune di Firenze è invece ancora alla ricerca di una soluzione alternativa, perché l'intervento non riguarda solo lo stadio.

studenti fuorisede entro il 31 dicembre 2022: secondo la Commissione, una parte dei posti letto rendicontati dall'Italia non erano stati creati *ex novo*, bensì riconvertiti⁸². L'accordo raggiunto ha visto dunque saltare l'obiettivo quantitativo intermedio di creare nuovi alloggi⁸³, poi sostituito dall'obiettivo qualitativo dell'aver quantomeno avviato le procedure necessarie (pubblicazione delle gare o concessione delle autorizzazioni) a realizzare – entro la fine del 2026 – 60.000 posti letto universitari in più⁸⁴. Un compromesso di questo genere, tuttavia, non è andato ad intaccare l'importo complessivo di 35 miliardi di euro stanziati a favore dell'Italia per l'anno 2023: da una parte, 18,5 miliardi per i 54 obiettivi della terza rata (contro i 55 obiettivi per 19 milioni previsti dal cronoprogramma); dall'altra, 16,5 miliardi per i 28 obiettivi della quarta (invece dei 27 obiettivi per 16 miliardi previsti originariamente). Tanto che, a seguito della valutazione preliminare positiva approvata dalla Commissione europea (28 luglio) e del parere favorevole espresso dall'ECOFIN (11 settembre), in data 9 ottobre 2023 la terza rata del PNRR è stata finalmente erogata.

6. Le modifiche alla quarta rata

Accanto alle vicende relative alla terza rata, si sono presto poste quelle connesse al rimborso della quarta, scaduta il 30 giugno 2023⁸⁵: già nel corso della Cabina di Regia PNRR dell'11 luglio, infatti, era stata annunciata l'approvazione della proposta di revisione riguardante 10 dei 27 obiettivi fissati per il primo semestre dell'anno, a causa dell'impossibilità di rendicontarli in tempo, date le circostanze oggettive occorse nel frattempo⁸⁶. Si è trattato, in ogni caso, di modifiche “mirate”, e dunque ben distinte da quell'attività di rimodulazione complessiva dettata dall'inserimento del capitolo *REPowerEU*⁸⁷. Non a caso, le prime hanno ricevuto il via libera del Consiglio Affari Generali UE fin dal 18 settembre, sulla scorta della valutazione positiva svolta preliminarmente dalla Commissione: «le modifiche proposte dall'Italia sono giustificate e non influiscono sulla pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza del suo Piano

⁸² La riforma ha l'obiettivo di incentivare la realizzazione di nuove strutture per gli alloggi degli studenti e triplicare i posti per gli studenti fuorisede, elevandoli da 40.000 a oltre 100.000 entro il 2026, favorendo altresì l'apertura del mercato agli investitori privati e ai partenariati pubblico-privati per lo sviluppo dell'offerta residenziale universitaria. «La misura si basa su un'architettura innovativa ed originale, che ha l'obiettivo di incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di nuove strutture di edilizia universitaria attraverso la copertura anticipata, da parte del MUR, degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione delle strutture stesse»: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4, Riforma 1.7 – *Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti*.

⁸³ Di contro, era stata conseguita nei tempi previsti dal cronoprogramma (31 dicembre 2021) la *milestone* relativa all'entrata in vigore della legislazione volta a modificare la l. 14 novembre 2000, n. 338 in materia di realizzazione di alloggi per studenti.

⁸⁴ Una soluzione che ricorda, come si vedrà *infra* (§ 6.), quella adottata per superare le difficoltà createsi intorno al Piano per asili nido e scuole dell'infanzia.

⁸⁵ Quattro *tranches* composte prevalentemente da *milestone*, mentre per le prossime occorrerà conseguire soprattutto *target*.

⁸⁶ Per quanto alcune di queste, a ben vedere, non richiedano altro che mere correzioni formali alla Decisione di esecuzione del 13 luglio 2021. Cfr. art. 21, Regolamento (UE) 2021/241.

⁸⁷ Sul punto, N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, cit., pp. 435-437.

di Ripresa e Resilienza»⁸⁸. Così, sanate alcune criticità proprio in virtù di quest’ultima Decisione⁸⁹, in tempi relativamente celeri (22 settembre) il Governo italiano è riuscito a formalizzare anche la richiesta di un’ulteriore quota di fondi. Conseguentemente, accertato il raggiungimento di tutti i 28 obiettivi previsti dalla quarta *tranche* del PNRR⁹⁰ – il 28 novembre da parte della Commissione e l’8 dicembre dell’ECOFIN –, entro la fine dell’anno (28 dicembre) l’Italia ha potuto incassare altri 16,5 miliardi di euro⁹¹.

Le tempistiche legate ai rimborsi, dopotutto, non sono una questione di poco conto, a maggior ragione quando stanno per entrare in vigore nuove misure di salvaguardia sulla stabilità del debito⁹², sospese per lungo tempo a causa della pandemia da Covid-19 e del conflitto russo-ucraino⁹³. D’altronde, risulta difficile credere che la Commissione europea possa “congelare” una parte delle rate rimborsando i soli obiettivi conseguiti, o addirittura erogare diverse rate in più parti.

⁸⁸ Nota stampa della Commissione europea, 28 luglio 2023.

⁸⁹ Consiglio dell’Unione europea, *Decisione di esecuzione che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia*, n. 12259/23.

⁹⁰ Il primo semestre 2023 ha visto, in primo luogo, il completamento di importanti riforme abilitanti quali la riforma della giustizia e la riforma del pubblico impiego, a cui va aggiunta l’attuazione della legge delega 21 giugno 2022, n. 78 relativa al nuovo Codice dei contratti pubblici (in vigore dal 1 luglio 2023). Per il resto, i traguardi raggiunti hanno riguardato soprattutto la transizione ecologica e digitale, perfino nell’ambito della P.A.: efficientamento dei tempi di spesa e responsabilizzazione dei dirigenti; sperimentazione dell’idrogeno nel trasporto stradale; piani di migrazione ad infrastrutture cloud. Sul punto, cfr. Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, pp. 58-71.

⁹¹ Tempistiche decisamente celeri, che hanno addirittura indotto numerose testate nonché lo stesso Ministro Fitto a celebrare l’Italia come «l’unico Paese in Europa ad aver avuto il via libera alla quarta rata del PNRR». Ma le cose non stanno esattamente così: se da un lato, in effetti, l’Italia è il primo Stato membro a tagliare il traguardo della quarta rata, dall’altro rimane sicuramente il fatto che non tutti gli altri Stati membri hanno concordato un Piano di ben 10 rate. Conseguentemente, il “record” sulla quarta rata non può essere certo tradotto quale primato sullo stato di attuazione del Piano. Anzi, come ben suggerito dal sito [Pagellapolitica.it](https://www.pagellapolitica.it), «in generale fare i confronti tra i PNRR europei ha senso fino a un certo punto: non sono solo diversi i numeri di rate e gli obiettivi da centrare, ma anche le risorse messe in campo. Basti pensare che gli oltre 191 miliardi di euro del PNRR italiano (che con l’accordo sulla revisione del Piano supereranno i 194 miliardi) sono il valore più alto in termini assoluti (la Spagna è seconda) e tra i più alti se rapportati al Prodotto Interno Lordo (PIL). Per l’Italia stiamo parlando di una cifra pari all’11% del PIL, dietro solo al 16,7% della Grecia e al 12% della Romania».

⁹² Per un approfondimento sugli elementi di novità, si vedano almeno il dossier curato dal Servizio Studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica dell’UE*, 30 giugno 2023 e la memoria redatta dalla Banca d’Italia, *Esame delle proposte della Commissione europea in materia di governance economica*, 8 novembre 2023. In dottrina, si rinvia invece a A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2024, pp. 4-14; L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al “vecchio” Patto*, in *Diritti Comparati.it*, 8 gennaio 2024; D. ROSSANO, *Solidarietà e stabilità economica nella ridefinizione del Patto di stabilità e crescita*, in *Riv. trim. dir. econ.*, supplemento al n. 1, 2023, pp. 133-143; M. MAITINO, *Prospettiva di riforma della governance dell’economia dell’Unione europea in assenza di una politica economica comune*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 luglio 2023; R. CISOTTA, *La custodia della credibilità nel Patto di stabilità e crescita e le prospettive di riforma*, in *Quaderno Aisdue - Serie Speciale*, Atti del Convegno “Ambiente, digitale e economia” (Bari, 3-4 novembre 2022), pp. 181-215; A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Riforma del Patto di stabilità e nuova governance economica. Sulla recente proposta della Commissione europea*, in *Diritti Comparati.it*, 1 febbraio 2023.

⁹³ A tal proposito, il Governo osserva come le scadenze previste dal PNRR per inviare le richieste di pagamento siano da ritenersi puramente indicative: il vincolo europeo esige di fatto l’invio di due richieste all’anno, ma queste non devono necessariamente avvenire su base semestrale. Purtuttavia, solo il rispetto delle scadenze previste dal cronoprogramma è in grado di garantire l’erogazione dei fondi PNRR nei tempi previsti, *a fortiori* quando si tratta di cifre già iscritte nel bilancio dello Stato.

Tornando alla revisione della quarta rata, le 10 misure oggetto di modifica hanno interessato cinque missioni su sei (in particolar modo la *Missione 2*), coinvolgendo in totale sei ministeri:

M1C3 I3.2 – *Sviluppo industria cinematografica. Progetto Cinecittà* – Ministero della Cultura: è stata cambiata la denominazione del soggetto attuatore, da “Istituto Luce Studios” a “Cinecittà S.p.A.”.

M1C2 I4 – *Tecnologia satellitare ed economia spaziale* – Ministero dell’Impresa e del Made in Italy: rispetto al progetto “SatCom”, si è completata una ridefinizione in linea con i recenti sviluppi del mercato satellitare; rispetto al progetto “Osservazione della Terra”, invece, si è provveduto a correggere l’errore materiale per cui tale progetto risultava finanziato con risorse a valere sul PNRR e non sul PNC.

M4C1 I1.1 – *Piano per asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia* – Ministero dell’Istruzione e del Merito⁹⁴: a fronte del grave ritardo con cui si sono chiusi i bandi e delle rimodulazioni imposte dal caro materiali, la *milestone* qualitativa dell’aggiudicazione di tutti i contratti di lavoro è stata limitata a un primo set di interventi, impegnando però il Governo a pubblicare subito un nuovo bando per il raggiungimento del *target* finale di 264.480 nuovi posti su scala nazionale (per un investimento complessivo di 3 miliardi)⁹⁵.

M2C2 4.4.2 – *Rinnovo del parco ferroviario di trasporto pubblico regionale con treni puliti e servizio universale* – Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: si è resa più chiara la composizione del materiale rotabile da acquistare (almeno 53 treni passeggeri a emissioni zero e di altre 100 carrozze per il servizio universale).

M2C2 3.4 – *Sperimentazione dell’idrogeno per la mobilità ferroviaria* – Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: si è riformulata la descrizione dell’investimento, tenendo conto sia degli esiti del processo di selezione delle proposte, sia della natura sperimentale della misura; gli interventi verranno perciò realizzati preferibilmente in prossimità dei siti locali di produzione di idrogeno verde e/o delle stazioni autostradali di rifornimento.

M2C3 I2.1 – *Rafforzamento dell’Ecobonus e del Sismabonus per l’efficienza energetica e la sicurezza degli edifici* – Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica: si è elevato l’obiettivo dell’Ecobonus (non essendo chiaro come il Sismabonus potesse contribuire alla transizione ecologica), rendicontando altresì l’installazione di caldaie a condensazione a gas in sostituzione delle caldaie a minore efficienza.

M2C2 I4.3 – *Infrastrutture di ricarica elettrica* – Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica: l’obiettivo è stato allineato agli esiti delle procedure di selezione delle richieste (4.700 su 6.500 posti

⁹⁴ «Con questo progetto si persegue la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili e delle scuole dell’infanzia al fine di migliorare l’offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale»: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 180.

⁹⁵ Per una trattazione esaustiva, si veda A. ZANARDI, *PNRR e asili nido: un test per il Paese*, in *Rivista “Il Mulino”*, 7 febbraio 2023. Più in generale, sul tema dell’edilizia scolastica, v. pure M.C. CIRILLO, *L’edilizia scolastica nel PNRR: nuove risorse per scuole sostenibili e adeguate agli apprendimenti*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 447-483.

disponibili, e nelle sole aree urbane), impegnando allo stesso tempo il Governo a pubblicare subito nuovi bandi per il raggiungimento del *target* finale⁹⁶.

M2C2 I3.2 – *Uso dell'idrogeno nell'industria hard-to-abate* – Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica: la descrizione della misura è stata modificata in modo tale da allinearla al principio DNSH, nel senso che «nessun gas naturale deve essere utilizzato per la produzione di idrogeno da utilizzare nella riduzione diretta del ferro».

M5C3-8 I.3 – *Interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore* – Dipartimento per le Politiche di Coesione: si è provveduto a sostituire la formulazione «importo pari esattamente a 50 milioni di euro» con «importo di almeno 50 milioni di euro», chiarendo altresì che i progetti avranno luogo in una delle aree individuate nella CID.

M5C1 I1.2 – *Creazione di imprese femminili* – Ministero dell'Impresa e del Made in Italy: la descrizione della misura è stata riformulata in modo da rendere possibile anche la concessione di risorse alle imprese, consentendo inoltre loro di scegliere lo strumento di sostegno finanziario più adeguato alle proprie esigenze.

Come descritto *supra* (§ 5.), queste 10 modifiche si vanno ad aggiungere alla revisione che ha visto transitare nel primo semestre 2023 la nuova *milestone* legata alla realizzazione di 60.000 nuovi posti letto per studenti entro il 2026. Tra l'altro, tutte le variazioni operate alla quarta rata⁹⁷ – assieme alla rimodulazione complessiva del Piano, come si vedrà *infra* (§ 7.1.) – sono da considerarsi prodromiche alla revisione di ulteriori interventi, a partire dai 52 obiettivi legati al rimborso della quinta rata (scaduta il 31 dicembre 2023)⁹⁸.

⁹⁶ Come per le linee d'intervento concernenti gli alloggi per studenti e gli asili nido, trasformare un *target* quantitativo in una *milestone* qualitativa non comporta la riduzione delle risorse finanziarie: si tratta, semmai, di un espediente utile per far apparire un obiettivo intermedio comunque raggiunto, anche qualora si siano verificati ritardi o altre criticità nell'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica.

⁹⁷ Peraltro, come già rilevato a metà luglio dal Servizio Studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – i traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2023*, «la richiesta di modifica non coincide del tutto con l'elenco interventi, con *target* e *milestone* al primo semestre 2023, espressamente indicati come critici nella Terza Relazione [sullo stato di attuazione del PNRR, con Focus sui profili di riprogrammazione del Piano]. Invero, l'elenco di interventi approvato dalla Cabina di Regia contempla tre investimenti non espressamente qualificati come critici dalla suddetta Relazione; viceversa, quest'ultima qualifica come affetti da due elementi di criticità e debolezza due investimenti non inclusi nell'elenco approvato dalla Cabina di Regia PNRR». Un metodo di lavoro, insomma, che non mira necessariamente a riformulare le misure del Piano con maggiori criticità.

⁹⁸ A seguito di rimodulazione, la quinta rata è passata da 69 a 52 obiettivi e, di conseguenza, da una dotazione di 18 miliardi di euro a 10,6 miliardi. Questo perché, in primo luogo, sono state rinviate di un anno e mezzo ben otto misure contro i ritardi di pagamento delle PP.AA. e delle autorità sanitarie. Del pari, sono stati rinviati gli interventi legati al Servizio Civile Universale, alle connessioni internet veloci, alla digitalizzazione dei parchi nazionali e del traffico aereo, alla gestione dei rifiuti, alle guide turistiche e agli investimenti nelle ZES. Sono state completamente espunte, infine, importanti misure relative alla gestione del dissesto idrogeologico, allo sviluppo del biometano e all'efficienza energetica dei Comuni. Il pagamento – richiesto in data 29 dicembre 2023 – è atteso entro marzo 2024. «Tra gli obiettivi della quinta rata del Piano, che sarà versata all'Italia al termine dell'iter di valutazione previsto dalle procedure europee, attualmente in corso, figurano importanti misure come l'aggiudicazione degli appalti del settore idrico, l'elettrificazione della linea ferroviaria nel Mezzogiorno e la tratta ferroviaria Salerno-Reggio Calabria. In tema di ambiente sono previsti

7. La revisione complessiva del PNRR

Al termine della Cabina di Regia convocata in data 27 luglio 2023, il Ministro con delega al PNRR Raffaele Fitto, adducendo l'impossibilità di completare tutti gli interventi entro il 30 giugno 2026⁹⁹, ha illustrato una proposta di revisione complessiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in combinato disposto con l'inclusione del nuovo capitolo *REPowerEU*. Sulla scorta di quanto riferito durante le comunicazioni al Parlamento¹⁰⁰, in data 7 agosto 2023 la bozza è stata quindi inoltrata a Bruxelles per il responso definitivo: alla valutazione positiva della Commissione europea (24 novembre)¹⁰¹ ha fatto presto seguito il suggello definitivo dell'ECOFIN, che ha confermato la bontà delle modifiche proposte nella riunione dell'8 dicembre 2023. La Decisione del Consiglio¹⁰² segna, pertanto, l'avvio della seconda stagione del Piano: complessivamente, su un totale di 527 obiettivi – ora divenuti 617¹⁰³ – ne sono stati rimodulati ben 145; talvolta mediante mere modifiche formali, altre volte rivedendo la programmazione o la dotazione finanziaria di una determinata misura. Non mancano, tuttavia, interventi in tutto o in parte stralciati per poter destinare quelle risorse al capitolo *REPowerEU*: di 11,2 miliardi di euro stanziati per il Piano energetico¹⁰⁴, di fatto, solo 2,8 miliardi provengono da nuovi sussidi europei erogati a fondo perduto¹⁰⁵.

interventi per il potenziamento delle condotte, della depurazione e per la realizzazione degli impianti per la valorizzazione dei rifiuti. In tema di pubblica istruzione è in programma l'entrata in vigore della riforma dell'organizzazione del sistema scolastico, oltre all'aggiudicazione degli appalti per la realizzazione dei nuovi plessi. Inoltre, sono previsti significativi traguardi in tema di digitalizzazione, con particolare riferimento al Ministero della Difesa, della Giustizia, al Consiglio di Stato, all'Inps e all'Inail»: Ministro per gli Affari europei, conferenza stampa del 16 gennaio 2024. Sul punto, cfr. Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, pp. 72-93.

⁹⁹ «La richiesta dell'Italia di modificare il proprio Piano si basa principalmente sulla necessità di tenere conto dei recenti eventi contrari globali, come l'alta inflazione e i vincoli della catena di approvvigionamento»: nota della Commissione europea, 7 agosto 2023.

¹⁰⁰ Il riferimento è alle Comunicazioni del Ministro Fitto approvate dalle due Camere il 1° agosto 2023. Oltre a ritenere che il Governo avesse tenuto conto delle priorità indicate nelle mozioni precedentemente approvate, le risoluzioni di maggioranza hanno impegnato l'Esecutivo a: 1) trasmettere la proposta di revisione del PNRR alla Commissione; 2) garantire il pieno coinvolgimento di Parlamento, Regioni ed enti locali; 3) salvaguardare gli interventi defianziati utilizzando altre fonti di finanziamento disponibili a legislazione vigente, come il PNC, i Fondi strutturali o il Fondo sviluppo e coesione 2021-2027.

¹⁰¹ Cfr. Commissione europea, COM (2023) 765 *final*.

¹⁰² Consiglio dell'Unione europea, *Decisione di esecuzione che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, n. 16051/23.

¹⁰³ «Il nuovo Piano, superando le numerose criticità attuative, consentirà al Governo di sostenere la crescita economica attraverso un più incisivo percorso di riforme e investimenti [saliti, rispettivamente, a 66 e 150, per un totale di 216 misure]»: Ministro per gli Affari europei, conferenza stampa del 24 novembre 2023. Tra le nuove riforme, infatti, vi sono il riordino degli incentivi alle imprese e la revisione delle Politiche di Coesione: si rafforza, in questo modo, l'approccio orientato ai risultati, assicurando parimenti la tempestiva attuazione degli interventi prioritari e complementari al PNRR.

¹⁰⁴ Pur assorbendo una quota delle risorse liberate dalla rimodulazione complessiva del PNRR, rimane un importo decisamente inferiore ai 19,2 miliardi di euro ipotizzati nella proposta di *REPowerEU* sottoposta a Bruxelles nell'agosto 2023: molti dei progetti integrati, per l'appunto, non hanno superato il vaglio della Commissione UE, visto il rischio elevato di non poterli concludere entro il 30 giugno 2026.

¹⁰⁵ Dopotutto, come precisato dalla Commissione nella nota del 7 agosto 2023, «l'Italia non ha proposto di trasferire fondi dalla *Brexit Adjustment Reserve* (BAR) [– strumento speciale di emergenza, istituito a livello eurounitario per contrastare le conseguenze economiche, sociali, territoriali e ambientali della *Brexit* –] al suo piano di ripresa e resilienza».

Una serie di modifiche, ordunque, tutt'altro che marginali, dal momento che hanno riguardato un terzo delle misure, incidendo significativamente sull'impianto originario del Piano delineato dal Governo Draghi. Per di più, non è chiaro né sulla base di quale criterio siano stati individuati gli obiettivi da rimodulare né tantomeno quale sarà la sorte degli investimenti oggetto di revisione, atteso che i soggetti attuatori sono tutt'ora impegnati nell'implementarli. D'altronde, la gestione del PNRR si contraddistingue, sin da principio, per la poca trasparenza e la scarsità di dati: criticità che mettono irrimediabilmente a repentaglio l'attività di monitoraggio circa la qualità e l'efficacia di *milestone* e *target*.

7.1. Le misure oggetto di rimodulazione

D'altra parte, va tenuto nella massima considerazione il percorso di monitoraggio che il Governo ha realizzato, a partire dal mese di gennaio 2023, nel contesto di frequenti confronti sia con le amministrazioni centrali titolari delle misure sia con lo stesso Esecutivo UE¹⁰⁶, allo scopo di mantenere all'interno del Piano solo gli interventi coerenti con le tempistiche e le condizionalità previste. Una ricognizione puntuale, pertanto, resasi oltremodo necessaria sulla scorta delle molteplici criticità emerse nel corso dei primi due anni di attuazione¹⁰⁷. Così, visti i rischi di ritardo o di mancato raggiungimento degli obiettivi entro il 30 giugno 2026, le modifiche sono consistite, più dettagliatamente: nel differimento della scadenza (intermedia o finale) di *milestone* e *target*; nella rimodulazione quantitativa dei *target*; nella modifica della descrizione dei *Council Implementing Decision* (CID) e/o dei *Operational Arrangements* (OA); nel potenziamento o nella riduzione delle risorse finanziarie; nell'espunzione di misure con contestuale riprogrammazione delle risorse già stanziare verso un altro intervento (nuovo o già presente nel Piano)¹⁰⁸.

Del pari, il Governo italiano ha deciso di non avvalersi delle ulteriori risorse disponibili nell'ambito del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, provenienti dai prestiti non richiesti dagli altri Stati membri entro il 31 agosto 2023.

¹⁰⁶ In questo frangente, «si sono tenute oltre 150 riunioni, di taglio tecnico e strategico, cui hanno preso parte la Struttura di Missione PNRR della Presidenza del Consiglio, le Amministrazioni titolari delle misure interessate, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Commissione europea». A livello nazionale, nondimeno, «è proseguito in maniera costante il confronto tecnico-politico con le Amministrazioni titolari delle varie misure, i Comuni, le Città Metropolitane, le Province e le relative associazioni [...]»: Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, p. 40.

¹⁰⁷ «Riconducibili, *inter alia*, alle seguenti fattispecie: la frammentazione di singoli investimenti previsti nel Piano in capo a molti soggetti attuatori; la presenza di numerosi progetti inammissibili per incompatibilità con le condizionalità previste dal Piano, tra le quali, a titolo esemplificativo, il rispetto del principio del non arrecare danno significativo (*Do Not Significant Harm*, c.d. DNSH), tipicamente progetti c.d. in essere; la scarsa capacità amministrativa di alcune categorie di soggetti attuatori (come i Comuni); più in generale e in maniera trasversale, il drastico aumento dei prezzi dell'energia, delle materie prime e da costruzione e dei beni intermedi derivante dal mutato contesto geopolitico internazionale in seguito al conflitto russo-ucraino)»:

¹⁰⁸ Nel concreto, si è trattato di modificare 22 misure nell'ambito della Missione 1 (10 riforme e 16 investimenti); 27 misure nell'ambito della Missione 2 (una riforma e 26 investimenti), con l'aggiunta di una nuova misura (M2C1 I3.4 – *Fondo Rotativo Contratti di Filiera*); 9 misure nell'ambito della Missione 3 (tutti investimenti), con l'aggiunta di 2 nuove misure (M3C1 I1.9 – *Collegamenti interregionali* e M3C2 I2.3 – *Cold ironing*); 23 misure nell'ambito della Missione 4 (3 riforme e 20 investimenti); 13 misure nell'ambito della Missione 5 (2 riforme e 11 investimenti); 6 misure nell'ambito della Missione 6 (tutti investimenti). Le 22 misure contemplate nell'ambito della Missione 7, infine, si distinguono in 5 riforme e 17 investimenti (11 nuove iniziative, un investimento trasferito da M2 e 5 *scale-up* di investimenti precedentemente contemplati dal Piano). Cfr. Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, pp. 25-37.

In molti casi, la base giuridica degli artt. 21 e 21-*quater* del Regolamento (UE) 2021/241¹⁰⁹ è stata altresì invocata per rivedere gli obiettivi sottesi alle singole misure, nel tentativo di individuare modalità più efficaci per conseguirli. Il processo di revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in buona sostanza, lo si è giustificato in virtù sia della stesura del nuovo capitolo *REPowerEU*, sia della riprogrammazione di alcuni progetti non più in linea con le prospettive di attuazione del Piano stesso, *a fortiori* laddove si considerino gli eventi eccezionali e non prevedibili verificatisi dopo la sua adozione (a partire dal conflitto russo-ucraino)¹¹⁰.

Ebbene, si contano diverse misure non più finanziate – in tutto o in parte – nell’ambito del PNRR, concentrate in larga parte nella *Missione 2* (Ministero dell’Ambiente) e nella *Missione 5* (Ministero dell’Interno). Malgrado la promessa di riprogrammare tali interventi a valere su altre fonti di finanziamento, mantenendo tuttavia invariato l’ammontare delle risorse assegnate¹¹¹, a rimetterci sono principalmente i “progetti in essere”¹¹² degli enti locali (per un totale di circa 10 miliardi di euro)¹¹³:

¹⁰⁹ Oltre alle circostanze oggettive e all’aggiunta di un capitolo *REPowerEU*, le modifiche ai Piani nazionali trovano una base giuridica finanche negli artt. 14 e 18, co. 2 del Regolamento (UE) 2021/241, rispettivamente dedicati all’assunzione di prestiti supplementari del RRF e all’aggiornamento del contributo finanziario massimo. La procedura, in ogni caso, presuppone una nuova valutazione del Piano da parte della Commissione europea (entro due mesi di tempo), poi seguita da quella del Consiglio: di norma, l’ECOFIN adotta la proposta di revisione alla decisione di esecuzione entro quattro settimane.

¹¹⁰ «La collaborazione con la Commissione europea e con tutte le Amministrazioni titolari ha consentito, anche rispetto agli investimenti, di preservare le ambizioni del Piano. La riconduzione, in tutto o in parte, di interventi con criticità attuative nell’alveo di programmi di spesa nazionali, che ne garantiranno la realizzazione al di fuori dei vincoli del PNRR, ha consentito di liberare risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza per sfruttarle in impieghi in linea con i requisiti del Piano e quindi più efficienti. Ciò ha permesso di mantenere invariata l’ambizione di misure che avrebbero dovuto altrimenti essere ridimensionate a fronte dell’incremento dei costi di realizzazione, nonché di aumentare l’ambizione di altre e allocare maggiori risorse al nuovo Capitolo *REPowerEU*»: Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, p. 25.

¹¹¹ Spostandoli sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, come pure sul Piano Complementare al PNRR. D’altronde, «la Commissione incoraggia [...] espressamente, in linea con le scelte compiute dal Governo italiano, la gestione complementare e sinergica del PNRR e dei Fondi di Coesione, considerata cruciale per perseguire la transizione verde e digitale, aumentare la resilienza economica e sociale e raggiungere uno sviluppo territoriale equilibrato nelle diverse aree del Paese»: Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR, cit.*, p. 15.

¹¹² Interventi già coperti da fonti di finanziamento nazionali prima della redazione del Piano, poi fatti confluire nel PNRR al solo scopo di poterli rendicontare su risorse europee, che hanno tassi di interesse più vantaggiosi. Di contro, presentano inevitabilmente una serie di criticità legate al rispetto delle condizionalità del NGEU.

¹¹³ Sebbene i Comuni – con il 91% di fondi PNRR già assegnati (contro il 46% del resto della P.A.) e oltre 55.000 gare indette – vadano iscritti fra i soggetti attuatori più efficienti ed efficaci: nonostante un anticipo sui progetti esecutivi fermo al 10%, solo nel 2022 sono riusciti a spendere ben 14,1 miliardi di euro. Cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), *Relazione annuale sull’attività svolta nel 2022*, 8 giugno 2023. D’altronde, già nella Terza Relazione se ne riconosceva l’impegno: «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»: Ministro per gli Affari europei, *Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 31 maggio 2023, sez. I, p. 116-119. In dottrina, sul punto, v. G. MOCAVINI, *La Terza Relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2023, pp. 1464-1466.

M2C4 I2.2 – *Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni* – Ministero dell'Interno (6 miliardi): misura eliminata in ragione dell'impossibilità di rispettare il principio DNSH¹¹⁴.

M5C2 I2.1 – *Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale* – Ministero dell'Interno (3,3 miliardi): misura in parte defanziata per l'eccessiva frammentarietà e le conseguenti difficoltà di rendicontazione¹¹⁵.

M5C2 I2.2.C – *Piani urbani integrati. Progetti generali* – Ministero dell'Interno (2,5 miliardi): misura in parte defanziata per l'eccessiva frammentarietà e le conseguenti difficoltà di rendicontazione¹¹⁶.

M2C4 I2.1.A – *Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico* – Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (1,3 miliardi): misura eliminata poiché antecedente all'approvazione del nuovo quadro giuridico sulla gestione dei rischi idrogeologici, nonché del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC)¹¹⁷.

M2C2 I3.2 – *Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate* – Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (1 miliardo): misura eliminata per l'impossibilità di realizzarla nei tempi previsti dal Piano¹¹⁸.

M5C3 I1.1.1 – *Aree interne. Potenziamnto servizi e infrastrutture sociali di comunità* – Dipartimento per le Politiche di Coesione (725 milioni): misura eliminata allo scopo di liberare ulteriori risorse del PNRR da destinare all'istituzione di un'unica Zona Economica Speciale (ZES)¹¹⁹.

M2C2 I1.3 – *Promozione impianti innovativi, offshore incluso* – Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (675 milioni): misura eliminata a causa delle tempistiche non in linea con le condizionalità del PNRR.

M5C3 I1.2 – *Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie* – Dipartimento per le Politiche di Coesione (300 milioni): misura eliminata allo scopo di liberare ulteriori risorse del PNRR da destinare all'istituzione di un'unica Zona Economica Speciale (ZES)¹²⁰.

M2C4 I3.1 – *Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano* – Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (110 milioni): misura in parte defanziata a causa delle oggettive difficoltà di raggiungere completamente l'obiettivo prefissato.

Oltre a riprogrammare alcune risorse, però, queste modifiche hanno permesso di dilatare pure le scadenze entro cui l'Italia avrebbe dovuto varare importanti riforme abilitanti: uno stratagemma per compensare,

¹¹⁴ Per il *parziale* rifinanziamento, cfr. artt. 32-33, d.l. 19/2024.

¹¹⁵ Per il *parziale* rifinanziamento, cfr. art. 1, co. 1, d.l. 19/2024.

¹¹⁶ Per il *parziale* rifinanziamento, cfr. art. 1, co. 1 e 34, d.l. 19/2024, benché non sia ancora possibile individuare quali specifici progetti permangano all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dal momento che l'Allegato III – sostitutivo dell'Allegato I al d.l. 152/2021 – si limita a riprodurre lo stesso elenco.

¹¹⁷ Per il *parziale* rifinanziamento, cfr. art. 36, d.l. 19/2024.

¹¹⁸ Per il *parziale* rifinanziamento, cfr. art. 1, co. 1, d.l. 19/2024.

¹¹⁹ Per il *parziale* rifinanziamento, cfr. art. 1, co. 1, d.l. 19/2024.

¹²⁰ Per il *completo* rifinanziamento, cfr. art. 1, co. 1, d.l. 19/2024.

alla fin fine, ritardi maturati non solo a causa di fattori esogeni (come l'aumento dei prezzi dell'energia, la scarsità di materiali e l'interruzione delle catene di approvvigionamento)¹²¹.

In tema di revisione complessiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹²², l'Esecutivo si è concentrato dunque «sul tema dell'infrastrutturazione e sul tema della valorizzazione delle imprese e delle famiglie»¹²³. I progetti considerati oramai irrealizzabili, viceversa, sono stati stralciati: nello specifico, le misure «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»¹²⁴. Tra l'altro, come già sottolineato nella *Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, i profili di criticità derivano spesso da progetti trasferiti solo in un secondo momento all'interno Piano: per questi interventi, in effetti, risulta estremamente difficoltoso rispettare le condizionalità imposte dal Regolamento (UE) 2021/241, a partire dal principio DNSH e dagli standard di rendicontazione¹²⁵.

Il Governo, ad ogni modo, intende rispettare i vincoli di finanza pubblica nonché le obbligazioni assunte nei confronti dei soggetti attuatori: da un lato, ponendo buona parte delle misure definanziate dal PNRR a carico dei finanziamenti previsti nell'ambito della Politica di Coesione 2021-2027 – composta, segnatamente, dai Fondi strutturali e di investimento europei (FERS e FSE+)¹²⁶ e dal Fondo per lo

¹²¹ «Le circostanze ammesse per l'avvio del processo di modifica sono, in generale: a) modifiche testuali di *milestone* e *target* con finalità di renderle maggiormente in linea con il linguaggio giuridico ed evitare diverse interpretazioni in fase di rendicontazione; b) variazione di *target* (spostamento temporale o riduzione) in conseguenza degli esiti di avvisi pubblici o dell'aumento dei costi e/o criticità connessi alla catena di produzione; c) criticità connesse all'attuazione di specifiche progettualità che potrebbero avere maggior respiro gestionale se incluse in programmazione che garantiscono cronoprogrammi differenti e tempistiche di realizzazione oltre il 2026»: Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR*, cit., p. 57.

¹²² «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»: Ministro per gli Affari europei, *Terza Relazione*, cit., p. 142.

¹²³ Audizione in Parlamento del Ministro per gli Affari europei, 19 luglio 2023. Se non altro, viene incrementato di 900 milioni di euro il finanziamento della misura legata alla costruzione di nuovi asili nido, necessari per conseguire il *target* di 264.480 posti in più entro il 2026, come ricordato *supra* (§ 6.).

¹²⁴ Ministro per gli Affari europei, *Terza Relazione*, cit., p. 144.

¹²⁵ Cfr. TAR Puglia, 4 marzo 2024, n. 263: la documentazione DNSH «si atteggia quale elemento essenziale dell'offerta tecnica che, una volta non allegato alla medesima, impedisce alla stazione appaltante di compiere la doverosa verifica circa il rispetto del principio». È dunque da ritenersi legittima l'esclusione dell'impresa da un bando comunale PNRR.

¹²⁶ È lo strumento mediante cui l'Unione europea, in attuazione dell'art. 174 TFUE, finanzia le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale delle varie regioni europee, allo scopo di ridurre il ritardo di quelle meno favorite. Più dettagliatamente, il FESR mira alla creazione e all'ammodernamento di infrastrutture e sistemi produttivi, alla ricerca e all'innovazione; il FSE+ è invece orientato a favorire l'accesso all'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro, oltre che l'inclusione sociale. Ad ogni modo, giova ricordare che i Fondi europei per la Coesione – nonostante

Sviluppo e la Coesione (FSC)¹²⁷ – e del Piano Nazionale Complementare¹²⁸, in modo da agevolare l'attuazione e l'implementazione¹²⁹; dall'altro, reindirizzando la maggior parte delle risorse recuperate verso misure volte al contrasto della povertà energetica¹³⁰ e alla riqualificazione energetica del patrimonio pubblico. D'altra parte, la rimodulazione del profilo finanziario¹³¹ apre inevitabilmente alla possibilità di sovvenzionare nuove misure, o di rinforzare comunque interventi rivelatesi particolarmente efficaci (*scale-up*). A beneficiarne, in questo senso, sono soprattutto le aziende agricole e di allevamento: si registra, anzitutto, il rafforzamento (con 826 milioni di euro aggiuntivi) della misura c.d. *Parco Agrisolare* (M2C1

un arco temporale più lungo (devono essere spesi entro la fine del 2029) – impongono pur sempre il rispetto delle condizionalità previste per il PNRR, compresa la rendicontazione e il DNSH. Conseguentemente, diversi progetti non potranno che rimanere a carico del bilancio dello Stato, sempre che non cancellati del tutto.

¹²⁷ In attuazione dell'art. 119, c. 5, Cost., lo Stato finanzia la politica regionale territoriale di sviluppo attraverso grandi progetti strategici (sia infrastrutturali che immateriali) di rilievo nazionale, interregionale e regionale. Al pari dei Fondi strutturali europei, ha una dotazione pluriennale: per il ciclo di programmazione 2021-2027 è stato rifinanziato per 73,5 miliardi di euro. A differenza dei fondi PNRR – da spendere inderogabilmente entro il 30 giugno 2026 –, le risorse del FSC non hanno ovviamente scadenza, ma presentano sicuramente una chiave di riparto territoriale molto più restrittiva (80% alle aree del Mezzogiorno e 20% alle aree del Centro-Nord). Di recente, in forza del *decreto Mezzogiorno*, è stata peraltro completata l'operazione di accentramento della *governance* FSC, già avviata con il *decreto PNRR ter* (§ 2.): queste risorse, d'ora in poi, saranno programmate nell'ambito dei cc.dd. *Accordi per la coesione*, approvati con delibera CIPESS e sottoscritti volta per volta con il Ministero o la Regione interessati; sarà consentito, per di più, impiegare risorse FSC per il cofinanziamento dei programmi FESR e FSE+. Sul tema, v. P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il Diritto Amministrativo*, XIV, n. 6.

¹²⁸ D.l. 6 maggio 2021, n. 59 recante *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*. Date le condizionalità sulla Coesione appena descritte, il Piano Nazionale Complementare rimane il principale bacino di fondi da cui poter attingere per dare una copertura sostitutiva ai progetti defianziati, visto anche lo stato non particolarmente avanzato degli interventi PNC. Sicché, il nuovo decreto PNRR *quater* – teso innanzitutto ad adeguare il tendenziale dei conti pubblici alle modifiche del PNRR – «stabilisce il defianziamento parziale del PNC e la sua rimodulazione con spostamento in avanti degli interventi dal biennio 2024-25 al biennio 2027-28»: Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del d.l. 19/2024, V Commissione della Camera dei deputati, 14 marzo 2024, p. 13.

¹²⁹ Per la realizzazione di alcuni “progetti in essere”, ad esempio, l'art. 1, co. 1, secondo periodo, d.l. 19/2024 autorizza la spesa complessiva di 3,44 miliardi per il periodo 2024-2029, mentre al successivo co. 5 «ne specifica la destinazione, assegnandola al finanziamento di sei specifici interventi, che risultano tra quelli non più finanziati, in tutto o in parte, nell'ambito del PNRR, a seguito della Decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023 (*Servizi digitali e esperienza dei cittadini; Progetto Cinecittà; Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate; Piani urbani integrati; Aree Interne – Potenziamiento servizi e infrastrutture sociali di comunità; Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie*)»: Servizio Studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *Ulteriori disposizioni urgenti*, cit., p. 17.

¹³⁰ In questo senso, merita un cenno il nuovo *Ecobonus sociale per immobili*: pur confermando il meccanismo di detrazione fiscale, si rivolge esclusivamente a giovani e famiglie a basso reddito, al fine di incentivare i lavori di efficientamento energetico in quelle abitazioni private rimaste in passato escluse da misure simili. Il riferimento è ovviamente al *Superbonus*, agevolazione fiscale disciplinata dall'art. 119, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con l. 17 luglio 2020, n. 77 e ss.mm.ii., che consiste in una detrazione del 110% delle spese sostenute per la realizzazione di interventi finalizzati all'efficienza energetica e al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici. Nonostante le molteplici criticità emerse nel corso della sua attuazione, «è da questo che occorre partire per correggere alcune incongruenze e per renderne più efficace la sua applicazione, al fine del conseguimento degli obiettivi del REPowerEU di efficienza, riduzione della domanda di energia, risposta immediata alla crisi e, soprattutto, alla povertà energetica»: Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR*, cit., p. 114.

¹³¹ Tra i principali interventi usciti dal PNRR che, al momento, non risultano rifinanziati, rientrano: le linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa, la promozione di impianti innovativi (incluso *off-shore*), le connessioni diagonali e gli investimenti per le rinnovabili e le batterie. Cfr. Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del d.l. 19/2024, V Commissione della Camera dei deputati, 14 marzo 2024, p. 9.

I2.2), che contribuisce all'«installazione di pannelli fotovoltaici, sistemi di gestione intelligente dei consumi elettrici e accumulatori, nonché [...] il rinnovo dei tetti per aumentarne il risparmio energetico»¹³². Il nuovo PNRR, nondimeno, sostiene lo sviluppo di filiere strategiche a zero emissioni, l'efficienza energetica e la sostenibilità dei processi produttivi attraverso i *Contratti di Sviluppo* e il *Fondo per la Trasformazione Industriale* (M1C2 I7), con una dotazione complessiva di 2,5 miliardi di euro. A favore del comparto agricolo, infine, vengono stanziati 2 miliardi per i *Contratti di filiera* (M2C1 I3.4), finalizzati a ridurre le emissioni di gas serra, gli sprechi alimentari e l'impiego di sostanze chimiche; grazie a quest'ultimo mix di investimenti, vieppiù, aumenteranno la produzione e l'uso di energie rinnovabili, in coerenza e complementarità con la Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027¹³³.

Nel caso dell'Italia, tuttavia, vi sono ulteriori fondi per promuovere la competitività e la resilienza del Paese: 5,2 miliardi per reti e infrastrutture¹³⁴; 2,3 miliardi per famiglie e lavoro; 618 milioni per varie iniziative dedicate ai giovani¹³⁵; 750 milioni per la salute¹³⁶. Da menzionare, infine, gli investimenti stanziati a favore dei territori colpiti dagli eventi alluvionali del 2023 (Emilia-Romagna, Toscana e Marche)¹³⁷, in virtù dei quali vengono destinati 1,2 miliardi a opere di difesa idraulica, al ripristino della viabilità delle infrastrutture stradali e al recupero del patrimonio edilizio residenziale, sanitario, scolastico e sportivo. Perfino dopo la revisione, in buona sostanza, il PNRR italiano non perde la sua dimensione sociale, innalzando finanche la dotazione a sostegno della doppia transizione ecologica (ora al 39,5%) e digitale (ora al 25,6%). Per tutti gli altri interventi stralciati, di contro, è onere del Governo garantire in qualche modo la copertura finanziaria¹³⁸. Ma non è solo una questione di risorse.

Con la revisione del Piano sono stati infatti inserite due nuove riforme: da un lato, il riordino e la razionalizzazione degli incentivi alle imprese; dall'altro la riforma della Politica di Coesione. Dopodiché,

¹³² Ministro per gli Affari europei, *Il nuovo PNRR italiano*, 24 novembre 2023, p. 14.

¹³³ Politica comune a tutti gli Stati membri, gestita e finanziata con risorse del bilancio UE: sostiene gli agricoltori e migliora la produttività agricola, favorendo altresì la gestione sostenibile delle risorse naturali e la conservazione dei paesaggi rurali. Cfr. art. 38-44 TFUE.

¹³⁴ Sono previsti, in primo luogo, interventi per l'efficienza delle reti idriche e l'elettrificazione delle banchine portuali (c.d. *cold-ironing*). Non mancano, allo stesso tempo, opere di messa in sicurezza degli edifici scolastici.

¹³⁵ Vengono finanziati, precisamente, la creazione di nuovi posti letto per studenti universitari, borse di studio per l'accesso all'università, start-up e corsi di dottorato innovativi.

¹³⁶ Gli investimenti, in questo caso, sono destinati all'assistenza domiciliare integrata e telemedicina, all'ampliamento della dotazione delle grandi apparecchiature ospedaliere e alla riprogrammazione degli interventi di edilizia sanitaria non coerenti con il PNRR.

¹³⁷ A tal riguardo, si veda l'Accordo di Coesione firmato in data 17 gennaio 2023 dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Presidente della Regione Emilia-Romagna Stefano Bonaccini, alla presenza del Ministro Raffaele Fitto. Per consultare tutti gli Accordi siglati finora, si rinvia al sito [Politichecoesione.it](https://www.politichecoesione.it).

¹³⁸ Ragion per cui, oltre a ridurre FCE e PNC, il d.l. 19/2024 sottrae ulteriori risorse dallo stato di previsione della spesa dei Ministeri, dal Fondo per gli investimenti a favore dei Comuni, dal Fondo per l'avvio di opere indifferibili, dal Fondo per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, dal Fondo per la manutenzione della rete ferroviaria tradizionale, nonché dal Fondo per il finanziamento dei contratti di sviluppo industriale. Cfr. Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, *cit.*, p. 12. In buona sostanza, una parte delle risorse reperite per il riassetto finanziario del PNRR revisionato è stata ottenuta defianziando importanti stanziamenti ordinari.

non può essere trascurato il fatto che il Governo si sia parimenti impegnato a conseguire obiettivi più ambiziosi nell'ambito di quattro riforme già esistenti, pur posticipandone irrimediabilmente il termine: nel settore della giustizia, è confermato il percorso di smaltimento dell'arretrato della giustizia civile (target intermedi entro dicembre 2024 e target finali entro giugno 2026); nel settore dei contratti pubblici, sono state «introdotte nuove misure di accompagnamento dell'attuazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, a sostegno del processo di qualificazione, professionalizzazione e digitalizzazione delle stazioni appaltanti»¹³⁹. Altrettanto ambiziosi sono poi i nuovi impegni assunti in vista delle prossime leggi annuali sulla concorrenza, o delle misure normative da implementare per ridurre i tempi di pagamento delle PP.AA. (con target però rinviati al 2025). Infine, per ottimizzare ancor più l'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in data 4 marzo 2024 l'Italia ha presentato alla Commissione un'ulteriore richiesta di revisione mirata; in quest'ultimo caso, tuttavia, si tratta di modifiche squisitamente tecniche: errori amministrativi, formulazioni più chiare per alcuni obiettivi-chiave, come pure rettifiche per garantire una maggior coerenza tra le diverse decisioni del Consiglio¹⁴⁰ che hanno via via approvato il Piano.

7.2. Il nuovo capitolo *REPowerEU*

Orbene, per quanto attiene alla copertura delle nuove misure finalizzate al perseguimento degli obiettivi dell'iniziativa *REPowerEU*¹⁴¹ (per un ammontare massimo complessivo di 11,2 miliardi di euro), il nuovo schema prevede, «oltre che con il contributo a fondo perduto assegnato all'Italia (2,8 miliardi) e le risorse aggiuntive derivanti dall'aggiornamento del contributo UE PNRR per effetto della variazione del PIL (145 milioni), con le risorse PNRR derivanti dalle rimodulazioni (8,3 miliardi)»¹⁴² di cui *supra* (§ 7.1.)¹⁴³. Sul versante italiano, gli interventi sono volti, in particolare, «a rafforzare le infrastrutture necessarie a

¹³⁹ Ministro per gli Affari europei, *Il nuovo PNRR italiano*, cit., p. 4.

¹⁴⁰ Segnatamente, le decisioni d'esecuzione 2021/0160, 2023/12259 e 2023/16051.

¹⁴¹ Come anticipato *supra* (§ 1.), di cui al Regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023, che modifica il Regolamento (UE) 2021/241. In argomento, si veda N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., pp. 18-20.

¹⁴² Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR*, cit., p. 149. A differenza di quanto affermato dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, tuttavia, la proposta di rimodulazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non ha «consentito di liberare 21 miliardi di euro»: ben 18 miliardi, di fatto, risultavano già stati stanziati nel Piano originario. A seguito della rimodulazione complessiva, questi finanziamenti sono stati semplicemente riprogrammati e concentrati su interventi differenti; come accennato *sub* nota 96, le risorse effettivamente aggiunte al PNRR non raggiungono nemmeno i 3 miliardi.

¹⁴³ «Aggregando la rimodulazione dei finanziamenti al livello di Missioni, emerge che il finanziamento del capitolo relativo a *REPowerEU* (M7) è stato realizzato [...] attingendo risorse da tutte le Missioni con l'eccezione della prima e della sesta. La M1 presenta un saldo positivo di circa un miliardo e la M6 un saldo nullo; nel complesso delle restanti Missioni il saldo risulta negativo per 9,3 miliardi, di cui 6,8 provenienti dalla M2 e dalla M5»: Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) nell'ambito dell'esame dell'atto n. 182 *Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) aggiornata al 31 maggio 2023 (Doc. XIII, n. 1)*, 5 dicembre 2023, p. 33.

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»¹⁴⁴. L'elaborazione e l'attuazione di questi progetti si attengono, in ogni caso, alle regole già previste per il PNRR: previsione di misure (riforme e investimenti) – declinate in termini di obiettivi e traguardi (*milestone e target*) – da conseguire entro tempi prestabiliti, nonché scadenze temporali e pagamenti allineati alle rate del Piano generale. All'opposto, le infrastrutture del gas beneficiano di una deroga esplicita dal principio DNSH¹⁴⁵, sempre che non siano finanziate dai proventi delle aste ETS e riguardino al massimo il 30% delle misure inserite nel capitolo¹⁴⁶.

I progetti inseriti nel *REPowerEU* – che funge da «supporto al sistema produttivo per realizzare la transizione ecologica, rafforzare le reti di distribuzione di energia, accelerare la produzione di fonti rinnovabili, aumentare l'efficienza energetica e creare competenze sul tema *green* nel settore pubblico e privato»¹⁴⁷ –, inoltre, contribuiscono ad almeno uno dei seguenti obiettivi: i) sicurezza energetica; ii) diversificazione delle fonti energetiche dell'Unione europea; iii) rafforzamento delle rinnovabili e dell'efficienza energetica; iv) incremento della capacità di immagazzinaggio; v) riduzione della dipendenza dall'energia fossile entro il 2030. Più in generale, il traguardo che tale programma mira a raggiungere, nel breve periodo, è la riduzione della dipendenza dell'Europa dalle fonti fossili (a partire da quelle importate dalla Russia); ma nel medio-lungo periodo aspira, piuttosto, all'abbattimento dei consumi energetici, aumentando parallelamente la produzione di energia da fonti rinnovabili¹⁴⁸. Non a caso, nella Comunicazione *Due anni di Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE*¹⁴⁹ la Commissione ha esortato gli Stati a coinvolgere persino gli enti locali, le parti sociali e le organizzazioni della società civile (comprese le ONG) nella formulazione del *REPowerEU*. Similmente a quanto accaduto per la redazione del PNRR, però, l'Italia non ha affatto

¹⁴⁴ Ministro per gli Affari europei, *Terza Relazione, cit.*, p. 9.

¹⁴⁵ Nell'ambito della nuova Missione 7, il principio DNSH non si applica per gli investimenti *Linea Adriatica Fase 1* (M7 I11) e *Infrastrutture per l'esportazione transfrontaliera di gas* (M7 I12). Nello specifico, la Commissione ha dovuto valutare se questi interventi fossero necessari e proporzionati per soddisfare un'esigenza immediata di sicurezza delle forniture; se avrebbero potuto mettere a rischio gli obiettivi di neutralità climatica del 2050; se avrebbero potuto essere operativi entro il 2026 e, soprattutto, se presupponessero comunque uno sforzo per limitare i danni agli obiettivi ambientali. Cfr. art. 21-*quater*, par. 6, Regolamento (UE) 2021/241. Per il resto, il nuovo PNRR ha ricevuto la valutazione massima anche con riguardo al rispetto del principio DNSH (*rating A*). Cfr. Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, p. 48.

¹⁴⁶ Il principio DNSH, pertanto, non può essere applicato né all'Investimento 11 – *Linea Adriatica Fase 1* né all'Investimento 12 – *Infrastrutture transfrontaliere per l'esportazione del gas*. Sul punto, art. 21 *quater*, Regolamento (UE) 2021/241; Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU* (2022/C 214/01).

¹⁴⁷ [ItaliaDomani.gov.it](https://www.italia.gov.it).

¹⁴⁸ «In tale contesto, per l'Italia il capitolo *REPowerEU* risulta necessario per affrontare nell'immediato l'emergenza relativa alla sicurezza e alla povertà energetica ed è al tempo stesso occasione per realizzare soluzioni che consentano di superare in maniera strutturale la dipendenza sia da fonti fossili sia da fonti importate»: Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR, cit.*, p. 109.

¹⁴⁹ Commissione europea, 21 febbraio 2023, COM (2023) 99 *final*.

accolto tale invito, avendo per giunta abolito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale¹⁵⁰.

Con riferimento ai contenuti del nuovo capitolo¹⁵¹, vengono individuate, anzitutto, 5 riforme settoriali, in gran parte di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica¹⁵². Non a caso, toccano tutte temi fondamentali per l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili: M7R1 – *Testo Unico per le procedure in materia di energie rinnovabili*: una serie di disposizioni legislative e regolamentari che vadano a disciplinare, in particolare, i procedimenti amministrativi nel settore delle fonti energetiche rinnovabili. Il fine ultimo è quello di superare la complessità e l'incertezza dei processi autorizzativi, che impediscono tutt'oggi un maggior sfruttamento delle fonti rinnovabili.

M7R2 – *Revisione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) a partire dal 2026*: prevede comunque un'ampia consultazione degli *stakeholder* volta a individuare possibili misure di accompagnamento, nonché un percorso di ulteriore graduale riduzione fino al 2030.

M7R5 – *Riduzione dei costi di connessione alle reti del gas per la produzione di biometano*¹⁵³: lo scopo finale è quello di promuovere l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili.

M7R4 – *Mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti Power Purchasing Agreement (PPA)*¹⁵⁴: l'intenzione è quella di dare maggiore stabilità ai ricavi finanziari degli investitori, incentivando così la costruzione di nuovi impianti che possano contribuire agli obiettivi di sostenibilità.

M7R3 – *Riqualificazione "verde" dei lavoratori pubblici e privati*: il rafforzamento delle cc.dd. *green skills*¹⁵⁵ è rivolto, in primo luogo, ai dipendenti delle amministrazioni locali, dato il ruolo che rivestono nello sviluppo sul territorio delle iniziative in materia di efficienza energetica e produzione da fonti rinnovabili. Passando ai 17 investimenti, la *Missione 7* del PNRR prevede il finanziamento di nuove misure, l'incremento di risorse a favore di altre, la riprogrammazione di alcuni interventi e l'utilizzo delle economie maturate nella fase di avvio del Piano¹⁵⁶. Dopodiché, spiccano senza dubbio i 12,3 miliardi di

¹⁵⁰ Come descritto *supra* (§ 2.), il d.l. 13/2023 ha assegnato direttamente alla Cabina di Regia PNRR il compito di coordinare le attività di consultazione con il mondo partenariale; ma alla definizione del capitolo *REPowerEU*, in ogni caso, hanno partecipato esclusivamente le società energetiche direttamente partecipate dallo Stato (Eni, Enel, Snam e Terna).

¹⁵¹ Articolato in 5 nuove riforme, 5 investimenti rafforzati (basati su progetti già esistenti) e 12 nuovi investimenti.

¹⁵² «Si concentra sulle tematiche legate alla produzione di energie rinnovabili e alla riduzione della domanda di energia o alla sua riqualificazione verso fonti rinnovabili. Si compone delle misure a favore delle attività produttive, stimolando l'autoconsumo e l'autoproduzione soprattutto da parte delle PMI, nonché migliorando la logistica e l'impatto ambientale nel settore agricolo. Inoltre, il capitolo comprende investimenti dedicati all'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare, sia pubblico che privato, al settore dei trasporti»: Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR, cit.*, p. 134.

¹⁵³ Gas derivante da rifiuti organici urbani o scarti agricoli.

¹⁵⁴ Contratti innovativi per garantire remunerazione stabile a chi investe nelle fonti rinnovabili.

¹⁵⁵ Nuove competenze connesse alla transizione ecologica sempre più richieste dal mercato.

¹⁵⁶ Cfr. Ministro per gli Affari europei, *Il nuovo PNRR italiano*, 24 novembre 2023, p. 12.

euro stanziati dal Piano energetico per la transizione *green* delle imprese¹⁵⁷, in modo da favorire le attività produttive, a partire da quelle di piccola e media dimensione.

Tra le misure più importanti, *Transizione 5.0 Green* (M7 I15)¹⁵⁸ sfrutta il sistema, da tempo collaudato, del credito di imposta per incentivare le imprese a «realizzare progetti volti alla transizione ecologica, in particolare indirizzati alle seguenti azioni: riduzione del consumo dell'energia nei processi produttivi, sostituzione dei combustibili fossili, riduzione delle emissioni in atmosfera, recupero di materie prime critiche, circolarità dei processi produttivi attraverso un uso più efficiente delle risorse»¹⁵⁹. Con una dotazione di 6,3 miliardi, mira a «ottenere un significativo risparmio energetico in due anni, anche per le industrie ad alto consumo energetico»¹⁶⁰. Specificatamente rivolti alle PMI, vi sono poi degli investimenti (pari a 320 milioni) volti a sostenere «l'acquisto di beni necessari all'autoproduzione, all'autoconsumo o allo stoccaggio e accumulo di energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili (M7 I16)»¹⁶¹. Sul fronte delle interconnessioni strategiche, il progetto *Tyrrhenian link* (M7 I4) intende ampliare le infrastrutture di trasmissione dell'energia elettrica mediante l'installazione di cavi elettrici che integrino la produzione da fonti energetiche rinnovabili del Sud Italia e della Sardegna nella rete di trasmissione nazionale. Del pari, vengono rafforzate le reti di interconnessione elettrica transfrontaliere (M7 I6), così come le reti di trasmissione intelligente che dovranno facilitare l'installazione di apparecchiature 5G (M7 I5) e architetture ICT (M7 I7). Rispetto all'ammodernamento delle infrastrutture, invece, il *REPowerEU* punta sulla digitalizzazione della rete di distribuzione – focalizzando innanzitutto l'intervento *smart-grid* nelle zone meno servite del Paese (M7 I1) – e sulla resilienza climatica delle reti (M7 I2). Ne esce potenziata, vieppiù, la produzione di idrogeno (M7 I3), che viene incrementata soprattutto nelle aree industriali dismesse (cc.dd. *Hydrogen valleys*).

Con tutto ciò, il nuovo capitolo risponde pure alle esigenze immediate in termini di sicurezza dell'approvvigionamento di gas, consentendo dunque la diversificazione: tali investimenti, in particolare, finanziano la costruzione di una centrale di compressione e di un gasdotto lungo la Linea Adriatica (M7 I13), nonché il miglioramento dell'infrastruttura transfrontaliera per l'esportazione del gas lungo il Tarvisio (M7 I14). Il Piano energetico, in più, sostiene «la ricerca e lo sviluppo delle materie prime critiche necessarie al rilancio della crescita e della competitività del sistema produttivo (M7 I8)»¹⁶², così come

¹⁵⁷ «Gli alti prezzi dell'energia hanno sempre penalizzato il sistema delle imprese in Italia, in particolare le piccole e medie, che sono la spina dorsale dell'economia italiana e costituiscono uno dei più importanti sistemi manifatturieri del mondo [...]. Lo shock energetico del 2022 ha colpito soprattutto queste imprese, meno attrezzate ad affrontare la crisi, rispetto alle energivore»: Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR*, cit., p. 115.

¹⁵⁸ Rappresenta un'evoluzione dell'attuale *Piano Transizione 4.0*, finanziato per i periodi d'imposta 2020-2022, anche con risorse RRF, e dal 2023 al 2025 con risorse esclusivamente nazionali. Cfr. art. 38, d.l. 19/2024.

¹⁵⁹ Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR*, cit., p. 137.

¹⁶⁰ Ministro per gli Affari europei, *Il nuovo PNRR italiano*, cit., p. 13.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*, p. 14.

appositi programmi di formazione che preparino i funzionari pubblici alla transizione verde (M7 I9), coinvolgendo talvolta finanche le imprese e il settore privato (M7 I10)¹⁶³. Non mancano, da ultimo, il rafforzamento del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico (M7 I11) – anche con treni e autobus elettrici a zero emissioni (M7 I12) – e la previsione di uno strumento finanziario per l’efficientamento dell’edilizia pubblica e residenziale delle famiglie a basso reddito (M7 I17)¹⁶⁴. Nel complesso, dunque, si ha un nuovo capitolo che assicura finanziamenti nell’ambito del PNRR a tutti quei progetti strategici risultati in linea con le condizionalità e le tempistiche imposte, tanto che il 25 gennaio 2024 l’Italia ha incassato tutto il prefinanziamento correlato in un’unica soluzione (pari a 551,2 milioni di euro)¹⁶⁵.

7.3. Le valutazioni di medio termine

Nonostante il percorso accidentato – segnato, più precisamente, da un cambio di Governo (di tutt’altro indirizzo politico) e da una profonda revisione (indubabilmente preannunciata) –, il cronoprogramma concordato con l’Unione europea è stato, fin qui, sostanzialmente rispettato. L’Italia, di fatto, non è mai venuta meno agli impegni assunti relativamente alla “messa a terra” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, grazie soprattutto all’atteggiamento dialogante con i servizi della Commissione e, più in generale, alla contestualizzazione dello stesso PNRR in un più ampio procedimento euro-nazionale quale quello delineato dal Dispositivo sulla Ripresa e la Resilienza, tale da coinvolgere allo stesso tempo le istituzioni nazionali e unionali¹⁶⁶. Sicché, per poter trarre qualche valida considerazione circa lo stato di attuazione del Piano a metà del guado, è d’uopo volgere lo sguardo, prima di tutto, alle rilevazioni elaborate da Bruxelles¹⁶⁷. In data 21 febbraio 2024, la Commissione europea ha presentato la *Valutazione*

¹⁶³ Sono previste risorse aggiuntive per la riforma GOL, tesa a favorire l’accesso al mercato del lavoro degli individui nonché a colmare il disallineamento tra domanda e offerta di competenze professionali.

¹⁶⁴ Viene istituito uno specifico fondo per l’efficientamento energetico degli immobili di edilizia residenziale e popolare che mira a «garantire il raggiungimento degli obiettivi REPowerEU di efficienza, di riduzione della domanda e di contrasto alla povertà energetica»: Ministro per gli Affari europei, *Proposte per la revisione del PNRR*, cit., p. 140.

¹⁶⁵ Per effetto dell’erogazione del prefinanziamento REPowerEU, dal 2021 a oggi l’Italia ha ricevuto oltre 102 miliardi di euro di fondi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza: dato l’ampio disavanzo rispetto all’importo finora speso, il PNRR porta senz’altro benefici finanche in un’ottica di stabilizzazione del debito pubblico. Senza PNRR, dopotutto, negli ultimi mesi il Tesoro «avrebbe dovuto emettere molti più titoli di Stato, con ricadute negative sullo spread e sul costo del debito»: F. FUBINI, *PNRR, versati quasi 102 miliardi. Ma il rischio è che finanzia la spesa corrente*, in *Corriere della Sera*, 28 gennaio 2024. Si tratta però di un beneficio effimero, destinato ad esaurirsi non appena sarà il momento di saldare tutti progetti legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2025-2026). A tal riguardo, v. anche Corte dei conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, tomo I, novembre 2023.

¹⁶⁶ Come ricorda efficacemente N. LUPO, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2023, p. 7, il *Recovery and Resilience Facility* consiste in un procedimento pluriennale «nel quale le scelte politiche, così come gli approfondimenti tecnici, si svolgono sia a livello di Unione, sia nei singoli Stati membri, e soprattutto nel dialogo bilaterale», con la conseguenza che questo deve fare i conti sia con le consuete variabili geopolitiche e finanziarie, sia con i cicli politico-elettorali che si sviluppano su entrambi i livelli.

¹⁶⁷ Considerazione di metodo che vale, vieppiù, per l’Italia, principale beneficiaria dei fondi NGEU (ai quali si lega, inevitabilmente, perfino il maggior numero di misure, in termini sia di riforme sia di investimenti).

di medio termine sul Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza¹⁶⁸ prevista dall'art. 32 del Regolamento (UE) 2021/241¹⁶⁹: «la relazione di valutazione esamina in particolare la misura in cui sono stati conseguiti gli obiettivi, l'efficienza nell'uso delle risorse e il valore aggiunto europeo. Essa valuta inoltre se tutti gli obiettivi e tutte le azioni siano ancora pertinenti»¹⁷⁰. Ebbene, nel guardare complessivamente all'andamento del *Next Generation EU* nel periodo 2021-2023, i commissari si compiacciono dei risultati conseguiti finora, *a fortiori* se parametrati alle numerose difficoltà che si sono dovute affrontare nel frattempo, dal conflitto russo-ucraino alla crisi energetica, dall'elevata inflazione alle catastrofi climatiche¹⁷¹. A metà del suo ciclo di vita, perciò, ne esce un quadro più che soddisfacente: sono stati conseguiti oltre 1.150 *milestone e target*, a cui è corrisposta l'erogazione di oltre 225 miliardi di euro di fondi RRF¹⁷². Gli investimenti finanziati dal bilancio UE, per di più, si sono rivelati particolarmente efficaci, tanto che – contrariamente a tutte le crisi precedenti – «gli investimenti pubblici in Europa sono aumentati durante la pandemia di Covid-19 e la successiva crisi energetica, passando dal 3,0% nel 2019 al 3,3% nel 2023¹⁷³. Da questa valutazione intermedia, in aggiunta, ne esce bene l'operazione che ha condotto i

¹⁶⁸ Commissione europea, *Mid-Term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility: Strengthening the EU through ambitious reforms and investments*, COM (2024) 82 *final*, accompagnata dal documento di lavoro SWD (2024) 70 *final*. Si tratta, più precisamente, di una relazione di valutazione esterna, frutto di uno studio indipendente condotto da DG ECFIN e SG RECOVER sulla scorta dei criteri di pertinenza, efficacia, efficienza, valore aggiunto e coerenza dell'UE, enucleati dalla stessa Commissione nella Comunicazione *Legiferare meglio: unire le forze per legiferare meglio nell'UE e prepararsi al futuro*, COM (2021) 219 *final*, 29 aprile 2021.

¹⁶⁹ «Entro il 20 febbraio 2024 la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una relazione di valutazione indipendente sull'attuazione del dispositivo ed entro il 31 dicembre 2028 una relazione di valutazione ex-post indipendente»: art. 32, co. 1, Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁷⁰ Art. 32, co. 2, Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁷¹ Con gli aiuti del Dispositivo, ad esempio, si sono risparmiati oltre 28 milioni di megawatt ore (MWh) di consumo energetico, oltre 5,6 milioni di famiglie in più hanno ora accesso a internet e quasi 9 milioni di persone hanno potuto beneficiare di misure di protezione dalle catastrofi legate al clima. Cfr. COM (2024) 82 *final*, p. 4.

¹⁷² «Abbiamo istituito il Piano di ripresa *Next Generation EU* da 800 miliardi di euro come risposta potente alle ricadute economiche e sociali della pandemia. A tre anni dalla sua esistenza, *Next Generation EU* continua a sostenere la nostra ripresa economica e a promuovere cambiamenti positivi in tutta l'UE. Abbiamo visto finanziamenti per progetti di efficienza energetica, energie rinnovabili e digitalizzazione come mai prima d'ora. Il nostro Piano ha aiutato i giovani ad acquisire le competenze di cui hanno bisogno e ha contribuito a far crescere il nostro settore a zero emissioni nette. Con una combinazione unica di riforme e investimenti, *Next Generation EU* sta affrontando le sfide nazionali e accelerando le nostre priorità comuni per un'UE verde, inclusiva, digitale, resiliente e competitiva. La valutazione intermedia odierna illustra questi risultati e apre la strada al 2026»: così Ursula Von der Leyen nel presentare il rapporto di *mid-term*, occasione in cui la presidente dell'Esecutivo UE ha avuto pure modo di sottolineare come i finanziamenti abbiano incentivato, in particolare, progetti legati all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili, nonché le sfide nazionali legate alla digitalizzazione e alla professionalizzazione dei giovani.

¹⁷³ Secondo le stime della Commissione, nel 2024 gli investimenti pubblici potrebbero raggiungere addirittura il 3,4% del PIL. Lo stesso NGEU, del resto, ha tutte le potenzialità per aumentare il PIL reale dell'EU fino al 1,4% nel 2026, rispetto a uno scenario senza tale spesa. Si attendono, altresì, importanti stimoli alla crescita nonché un incremento del tasso di occupazione, grazie alle riforme inserite nei Piani nazionali. Non a caso, l'UE ha deciso di affrontare le più recenti crisi con uno strumento estremamente agevole, abbandonando quell'atteggiamento di *austerità* che l'aveva caratterizzata nel passato, attento esclusivamente al rispetto dei vincoli di bilancio. Invero, «la rapida attuazione e la pronta erogazione dimostrano che il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ha sostenuto gli Stati membri in tempi di crisi e che la combinazione unica di investimenti e riforme aiuta le nostre economie a dotarsi di strumenti migliori per il futuro»: COM (2024) 82 *final*, p. 18.

Governi di ciascun Paese a rivedere i rispettivi Piani (tutti approvati): «questi aggiornamenti hanno aumentato notevolmente l'entità del sostegno dell'UE per le nostre economie con quasi 150 miliardi di euro, che comprendono i finanziamenti supplementari per i 23 capitoli dedicati al Piano *REPowerEU* e 125,5 miliardi di sostegno aggiuntivo sotto forma di prestito. In totale, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza inietterà 650 miliardi di sostegno finanziario nelle nostre economie»¹⁷⁴. Al contempo, sono senz'altro degni di nota i progressi compiuti dai singoli Stati rispetto alle raccomandazioni specifiche per Paese (CSR), che passano dal 52% al 69%¹⁷⁵. Sotto questo profilo, i Paesi membri si sono dimostrati particolarmente solerti nell'implementazione delle riforme utili a sostenere la transizione verde¹⁷⁶ e digitale, come pure la resilienza sociale e istituzionale.

Nell'insieme, quindi, la valutazione intermedia dimostra che nei primi tre anni di vita il RRF ha consentito all'Unione di fare molti passi avanti¹⁷⁷, ancorché vi sia un ampio margine di miglioramento, a partire dal sistema di misurazione della *performance*¹⁷⁸. Si rende necessaria, inoltre, «una flessibilità sufficiente nella progettazione e nell'attuazione dei Piani nazionali per garantire un valore aggiunto costante e un'attuazione agevole. Un'adeguata capacità amministrativa negli Stati membri è fondamentale per una rapida attuazione del RRF, così come lo stretto coinvolgimento delle autorità regionali e locali, nonché delle parti sociali»¹⁷⁹: in fondo, il periodo più impegnativo è ancora di là da venire¹⁸⁰.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷⁵ Pur persistendo nell'attività di coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri, ora questa la si esercita «attraverso l'impiego di risorse comuni reperite sul mercato finanziario, finalizzate, nell'ambito di mega-priorità stabilite dalle istituzioni dell'Unione – tra cui figura il rispetto delle medesime *country-specific recommendations* – a riforme e investimenti indicati però dai singoli Stati membri (i quali possono perciò vantare la *ownership*) e scadenziati all'interno di Piani “nazionali”, poi verificati dalla Commissione e approvati dal Consiglio»: N. LUPO, *PNRR e cicli politico-elettorali*, *cit.*, p. 8.

¹⁷⁶ Se è vero che tutti gli Stati hanno superato l'obiettivo di riservare almeno il 37% dei fondi ad interventi *green*, è altrettanto vero che alcuni di essi vi hanno destinato ben oltre il 50% del loro piano. Nondimeno, grazie ai nuovi capitoli *REPower EU*, la produzione di energia pulita e l'industria a zero emissioni potranno beneficiare di ulteriori 60 miliardi di euro.

¹⁷⁷ Metà dell'aumento previsto degli investimenti pubblici tra il 2019 e il 2025, tra l'altro, dovrebbe derivare proprio da investimenti finanziati dal bilancio dell'UE, e in particolare dal RRF.

¹⁷⁸ «Il quadro di monitoraggio del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma non è sufficiente per misurare la *performance* complessiva del RRF. Gli elementi che esso contiene consentono solo in parte alla Commissione di stabilire il grado di conseguimento degli obiettivi generale e specifico del RRF. La qualità dei dati sulla *performance* disponibili è inoltre inficiata da debolezze nella rendicontazione sugli indicatori comuni e nel quadro di valutazione». Tra l'altro, nemmeno gli indicatori comuni «coprono appieno i sei pilastri, né riflettono interamente i progressi compiuti nel conseguire traguardi e obiettivi collegati agli investimenti e in particolare alle riforme. Il loro contributo alla misurazione del raggiungimento degli obiettivi del RRF è dunque modesto»: Corte dei conti europea (ECA), *Il quadro di monitoraggio della performance del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza*, relazione speciale n. 26/2023, p. 47.

¹⁷⁹ COM (2024) 82 *final*, p. 14.

¹⁸⁰ Nel confermare la rilevanza strategica del Dispositivo nei prossimi tre anni, il Commissario europeo per gli affari economici e monetari Paolo Gentiloni ha evidenziato che, «per molti versi, la seconda metà della sua vita sarà più impegnativa della prima, poiché gli investimenti raggiungeranno una fase critica della loro attuazione».

Per quanto attiene, poi, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹⁸¹, nella relazione di *mid-term* ne viene sottolineata la capacità innovativa – in grado di «affrontare le sfide strutturali della crescita dell’Italia» –, l’equità – dacché «investe dove ce n’è più bisogno, affrontando i divari sociali e territoriali, migliorando i servizi pubblici ai cittadini, migliorando l’accesso all’istruzione di qualità e ad alloggi a prezzi accessibili –, nonché la sostenibilità, laddove contribuisce fortemente alla lotta dell’Italia contro il cambiamento climatico e consente alle istituzioni del Paese di attuare il Piano per tutto il ciclo di vita e oltre¹⁸². Certo, fin qui le istituzioni UE si sono dimostrate estremamente aperte al dialogo, per non dire benevole, nei confronti del nostro Paese. È innegabile, dopotutto, che la buona riuscita del *Next Generation EU* sia direttamente proporzionale al successo del PNRR italiano, che in questo caso rappresenta a tutti gli effetti la c.d. cartina di tornasole, utile a comprendere se questo nuovo “metodo di governo”¹⁸³ – che contempla la raccolta di fondi finanche tramite l’emissione di *eurobond*¹⁸⁴ – possa essere riproposto in altri settori, come la *Politica di sicurezza e di difesa comune* o la *Politica energetico-ambientale*. In questo senso, non si può nemmeno escludere una proroga di NGEU¹⁸⁵, sempre che tutti gli Stati membri comprendano la necessità di proseguire sulla strada del debito comune: sicurezza e ambiente, dopotutto, sono beni pubblici europei e, come tali, necessitano di strumenti coordinati e condivisi anche a livello finanziario (oltre che politico, strategico e industriale). S’impone, pertanto, la necessità di non disperdere la preziosa esperienza acquisita, con l’auspicio, vieppiù, che si possa ripetere, magari in sinergia con gli altri fondi UE¹⁸⁶.

¹⁸¹ L’Italia, peraltro, è il primo Paese per obiettivi, riforme e investimenti realizzati: 178 su 527 *milestone e target* prefissati (poi diventati 617), seguita da Spagna e Croazia.

¹⁸² Tra gli interventi “bandiera” che la Commissione pone in evidenza, ci sono il rafforzamento del trasporto pubblico in 14 aree metropolitane; la digitalizzazione della PA, la riforma del Codice dei contratti pubblici, la riforma della giustizia civile e penale nonché gli investimenti innovativi previsti da Transizione 4.0. Una specifica menzione, infine, viene riservata a quelle misure che avvantaggiano l’Unione stessa, nella sua interezza: da un lato la legge annuale sulla concorrenza, che ha già interessato settori come i servizi pubblici, il gas e l’energia elettrica; dall’altro, il potenziamento delle reti elettriche transfrontaliere. Cfr. Commissione europea, *Italy’s Recovery and Resilience Plan*, febbraio 2024.

¹⁸³ «Caratterizzato da elementi inediti quanto alle basi giuridiche e alla strumentazione attuativa, incentrata su Piani nazionali di durata tendenzialmente quinquennale, configurati come Piani *performance-based*, finanziati con risorse comuni in quota significativa prese a prestito sui mercati, con un intenso utilizzo della “condizionalità finanziaria” e lo sviluppo di un costante dialogo tra la Commissione europea e i Governi dei singoli Stati membri»: N. LUPO, *PNRR e cicli politico-elettorali*, cit., p. 7. La stessa valutazione, tutto considerato, riconosce che «i pagamenti effettuati in base ai progressi e ai risultati conseguiti, anziché sulla base dei costi sostenuti, garantiscono prevedibilità e responsabilità tanto per gli Stati membri quanto per la Commissione»: COM (2024) 82 *final*, p. 16.

¹⁸⁴ Titoli emessi dall’Unione europea ma garantiti in solido da tutti gli Stati membri dell’Eurozona.

¹⁸⁵ Anche perché, come evidenziato dalla Corte dei conti europea, negli sforzi di assorbimento i fondi RRF rischiano di sovrapporsi a quelli della Coesione, e con l’avvicinarsi delle scadenze c’è sempre più il rischio di commettere errori. Al contempo, suscita molta preoccupazione il rimborso dei prestiti NGEU (400 miliardi di euro) che dovrà cominciare nel 2028. Cfr. Dichiarazioni del Presidente Tony Murphy, 19 marzo 2024.

¹⁸⁶ Pur tenendo conto che per NGEU si è adottato un criterio di assegnazione dei finanziamenti conforme alle eccezionali circostanze di crisi del momento; ciò nonostante, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza è ancora saldamente ancorato alla logica della coesione economica: riflette le differenze del PIL pro capite tra Paesi membri, promuovendo la crescita laddove è più necessario. Oltre a fornire una risposta comune e sincronizzata a sfide comuni, infatti, il RRF ha contribuito a evitare ulteriori frammentazioni e divergenze finanziarie tra gli Stati. Sul punto, v. anche N. LUPO, *NextGen EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3, 2023, pp. 729-755.

A fare il punto su quanto fatto, sul fronte interno, sino al 31 dicembre 2023, è certamente anche la *Quarta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, presentata il 22 febbraio 2024 e successivamente illustrata dal Ministro Raffaele Fitto nelle comunicazioni rese al Senato (13 marzo) e alla Camera (14 marzo). Posto l'incasso di 102 miliardi di euro (corrispondenti a circa il 52% del totale), nel documento si attesta una spesa di 45,6 miliardi: un dato, tuttavia, che fa riferimento al PNRR *ante revisione*, considerando circa 2,6 miliardi di spesa riguardante interventi nel frattempo esclusi. Vieppiù, se sottratti i crediti d'imposta relativi a Transizione 4.0 e Superbonus, risultano soltanto 31,7 miliardi di spesa effettiva, ovverosia circa il 30% dei fondi ricevuti. Cosicché, se è vero che con l'avvio dei cantieri ci sono tutti i presupposti per veder il dato sulla spesa aumentare – considerato poi che il sistema di monitoraggio ReGiS potrebbe non essere del tutto completo¹⁸⁷ –, è altrettanto vero che continua a registrarsi un netto scostamento fra quanto iscritto nelle previsioni di spesa e la realizzazione effettiva. Difatti, benché per il 2024 il dato vada attestandosi attorno ai 42,4 miliardi (sostanzialmente il doppio rispetto ai 21,1 miliardi spesi nel 2023, pur avendo previsto di spenderne 33,8 giustamente nella *Terza Relazione*, pubblicata nel giugno 2023)¹⁸⁸, a preoccupare sono soprattutto gli obiettivi di spesa fissati per il 2025 (57,9 miliardi) e nel 2026 (49,6 miliardi), anno conclusivo del Piano¹⁸⁹. Insomma, «quello della spesa è tema critico»¹⁹⁰.

D'altra parte, persino la *Relazione sullo stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel corso del 2023 da parte della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato* evidenzia «uno scostamento rilevato tra spesa attesa e spesa sostenuta che, seppur attenuatosi, è destinato a determinare uno slittamento di quella effettiva negli ultimi anni di adozione del Piano», nonostante «un sostanziale raggiungimento degli obiettivi procedurali legati all'adozione dei provvedimenti amministrativi, alla pubblicazione degli avvisi, alla stipula delle convenzioni con i soggetti attuatori, all'emanazione dei decreti direttoriali e ai trasferimenti di somme a titolo di anticipazione»¹⁹¹. Dopodiché, il Ministro Fitto ha ricordato come occorra comunque «spendere con un occhio alla qualità, oltre che alla quantità», dal

¹⁸⁷ Il nuovo decreto PNRR *quater* rafforza «l'obbligo per le amministrazioni di aggiornare tempestivamente le informazioni rilevanti, nell'ambito di un regime di responsabilità per il conseguimento degli obiettivi PNRR. Ciò consentirà di allineare il dato di spesa all'effettivo stato di attuazione dei singoli interventi, con un incremento del dato complessivo»: Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, p. 19.

¹⁸⁸ A fronte di 24,48 miliardi di euro spesi cumulativamente nel biennio 2021-2022. Cfr. Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, p. 19.

¹⁸⁹ Quando addirittura la NADEF approvata nel settembre 2022 aveva preventivato una spesa di 41 miliardi, cifra già di per sé inferiore alla stima di 43 miliardi contenuta nel DEF di aprile 2022; il DEF approvato nell'aprile 2021 aveva previsto, addirittura, 85,5 miliardi di spesa entro il 2023. Cfr. Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, *cit.*, p. 12.

¹⁹⁰ Così lo stesso Ministro Fitto nel corso del suo intervento alla Camera, nell'ambito delle comunicazioni sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 14 marzo 2024.

¹⁹¹ Corte dei conti, Delibera n. 59/2024/G. La magistratura contabile, tra l'altro, non manca di sottolineare l'importanza delle modifiche apportate dal Governo sulla struttura iniziale del PNRR, dettate dallo «scopo di superare le difficoltà legate alla realizzazione di alcune delle riforme o investimenti nella loro configurazione originaria».

momento che solo l'Italia – insieme alla Grecia e alla Romania – ha richiesto l'intera quota di fondi a prestito (120 miliardi di euro). La nuova allocazione delle risorse, in ogni caso, «risulta coerente con le soglie quantitative minime e le relative metodologie di calcolo individuate nel Regolamento (UE) 2021/241, finalizzate a garantire che almeno il 37% delle risorse contribuisca alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono e che almeno il 20% delle risorse contribuiscano alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne derivano»¹⁹².

Infine, per quanto attiene ai progetti defianziati, nella *Quarta Relazione* viene confermato il lavoro di cernita svolto in collaborazione con la Commissione europea, a partire da quei “progetti in essere” che non rispondevano ad alcuno dei criteri di rendicontazione imposti dal NGEU. Del pari, sono stati espunti tutti quegli interventi che, per una ragione o per l'altra, avrebbero certamente fallito la scadenza del 30 giugno 2026¹⁹³. Ciò nonostante, grazie al varo del decreto PNRR *quater* (che richiede tuttora l'approvazione di ben 26 provvedimenti attuativi, oltre che la conversione definitiva entro il 1 maggio 2024) si è garantito il rifinanziamento integrale dei 10 miliardi stralciati a danno dei Comuni¹⁹⁴. In

¹⁹² Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, p. 19.

¹⁹³ Pertanto, oltre ad accompagnare l'attuazione delle nuove misure (art. 1, co. 1, primo periodo), il d.l. 19/2024 individua le coperture necessarie per i progetti defianziati (art. 1, co. 1, secondo periodo e co. 5), innalzando in più al 30% la misura delle anticipazioni iniziali erogabili in favore dei soggetti attuatori (art. 11, co. 1). Tutto questo, però, a detrimento di risorse ordinarie già assegnate agli EE.LL. per il triennio 2027-2029, come denunciato in una [nota](#) dal presidente di ANCI Antonio De Caro, auditato nell'ambito dell'esame del d.l. 19/2024, V Commissione della Camera dei deputati, 13 marzo 2024. Al netto dei defianziamenti su misure PNRR e dei nuovi contributi REPowerEU, infatti, la rimodulazione del PNRR ha finito per comportare ulteriori oneri a carico della finanza pubblica (oltre 9 miliardi di euro). Eppure, rispetto alle proposte di modifica sottoposte alla Commissione, il solo ridimensionamento del REPowerEU (§ 7.2.) aveva consentito di recuperare subito 3 miliardi da destinare, giustappunto, ai progetti comunali di rigenerazione e riqualificazione urbana stralciati dal Piano originario (2 miliardi a M5C2 I2.1 e 1 miliardo a M5C2 I2.2.C). Ad ogni modo, già nell'ottobre 2023 il Ministro Fitto aveva aperto alla possibilità di mantenere alcuni PUI all'interno del Piano, sempre che i soggetti attuatori riuscissero a dimostrare di poter terminare i lavori entro il 30 giugno 2026. Una prospettiva che, più in generale, ha trovato esplicita conferma nelle *Disposizioni in materia di responsabilità per il conseguimento degli obiettivi del PNRR*, di cui all'art. 2, co. 3, dl. 19/2024 (c.d. clausola di responsabilità): «qualora la Commissione europea accerti ai sensi dell'articolo 24 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, l'omesso ovvero l'incompleto conseguimento degli obiettivi finali di realizzazione previsti per i programmi e gli interventi del PNRR, l'amministrazione centrale titolare dell'intervento, su richiesta della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per il PNRR, provvede a restituire gli importi percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti, anche mediante compensazione con altre risorse ad essi dovute a valere su altre fonti di finanziamento nazionale». Non a caso, lo stesso art. 2, co. 1 «dispone l'obbligo per i soggetti attuatori delle misure previste dal PNRR di aggiornare sulla banca dati ReGiS, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame, il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun programma e intervento alla data del 31 dicembre 2023»: Servizio Studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *Ulteriori disposizioni urgenti, cit.*, p. 56.

¹⁹⁴ Sul punto, v. però *Memoria della Corte dei conti per l'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19*, V Commissione della Camera dei deputati, marzo 2024. A copertura delle maggiori esigenze finanziarie dettate dal PNRR 2.0, alla fin fine, il d.l. 19/2024 riduce numerosi capitoli di spesa in conto capitale, comprese le opere infrastrutturali del PNC (che servirà invece a rifinanziare il FSC e, probabilmente, pure tutti quei “nuovi progetti” rimasti senza copertura). Al centro delle polemiche, in particolar modo, si è posto il defianziamento dell'intervento M6C2 I1.2 – *Verso un ospedale sicuro e sostenibile*, in quanto spostato su un fondo per l'edilizia sanitaria (ex art. 20, l. 11 marzo 1988, n. 67) che non appare del tutto capiente. Cfr. *sub* note 130 e 140. Del pari, sono state censurate le *Misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali* di cui all'art. 9, co. 1, che presuppongono l'istituzione di cabine di controllo e coordinamento presso ogni Prefettura: «la previsione sembra istituire in capo alla Struttura un potere ispettivo su tutte le pubbliche amministrazioni

definitiva, «il nuovo PNRR è maggiormente orientato verso grandi progetti di investimento pubblici, anche nell’ottica di supportare la transizione ordinata verso un modello di sviluppo sostenibile e dare un maggiore impulso all’attività economica del nostro Paese»¹⁹⁵.

8. Osservazioni conclusive

Volendo redigere un primo bilancio a metà del guado, non si può non partire dall’assunto per cui il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non nasce né da una chiara visione del Paese cui aspirare, né tantomeno da una definizione coerente degli obiettivi da realizzare; esso appare, piuttosto, un mero assemblaggio di progetti elaborati distintamente¹⁹⁶, ai quali si è poi cercato di dare (il più possibile) un’impostazione comune, nell’ottica della doppia transizione ecologica e digitale¹⁹⁷. A detta di molti, pertanto, questo Piano «appare più un programma di modernizzazione che di trasformazione strutturale»¹⁹⁸ dell’Italia. Ciò non toglie, tuttavia, che il PNRR rappresenti l’iniziativa più significativa degli ultimi decenni, e non solo per l’ingente flusso di risorse messo a disposizione dall’Unione europea. Ma tralasciando gli inevitabili rallentamenti dovuti al succedersi di due Governi sostenuti da coalizioni diverse¹⁹⁹, le criticità più evidenti attengono proprio ad una concezione di fondo eccessivamente frammentaria²⁰⁰.

Sennonché, persino la scarsa capacità amministrativa dei soggetti attuatori, giorno dopo giorno, appare un ostacolo sempre più insormontabile. Dopotutto, i dati disponibili su ReGiS parlano chiaro: ad aver assorbito la maggior parte delle risorse spese, finora, sono state le misure cc.dd. “automatiche”, relative cioè a bonus edilizi e crediti d’imposta: non a caso, sono proprio i Ministeri titolari di questi due interventi

(sia pure ai soli fini di verificare lo stato di attuazione del PNRR), potere che non appare coerente con i compiti di mero coordinamento attribuiti dall’art. 95 Cost. alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso la quale la predetta Struttura è allocata. Tale asistematicità appare ancor più evidente in caso di esercizio del potere ispettivo nei confronti di Regioni o enti locali, in ragione del principio costituzionale di autonomia che governa i rapporti tra questi e le amministrazioni centrali» (p. 16). Similmente all’UPB, infine, la Corte rileva che «non vengono, invece, riportate le informazioni di dettaglio, necessarie al fine di ricostruire pienamente le valutazioni alla base del processo di quantificazione seguito. Sul fronte delle maggiori esigenze finanziarie sarebbe stato auspicabile, infatti, esplicitare l’elenco delle misure per le quali è stimato un incremento dei costi» (p. 7).

¹⁹⁵ Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione*, cit., p. 25. «Il nuovo PNRR vede pertanto confermata la valutazione riferita al Piano del 2021, continuando a rappresentare una risposta equilibrata alle criticità poste dal contesto economico e sociale di riferimento».

¹⁹⁶ Conseguentemente, fa notare M. MORISI, *Come valutare il PNRR. Alcune banali avvertenze*, in *Città e territori del PNRR*, cit., p. 55, «il Piano rifugge da una sistematica e puntuale valutazione ex ante circa esiti ed impatti delle singole linee di azione in cui si articola l’enorme massa di interventi che annovera». O meglio, ognuno di essi viene situato all’interno di una qualche missione o componente «senza che ne derivi un quadro valutativo sistematico».

¹⁹⁷ Cfr. G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, E. MONTENEGRO (a cura di), *Le città italiane e il PNRR*, Urban@it - Collana Working Papers, XIII, 2022, p. 7.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ In fin dei conti, grazie alla procedura di revisione del PNRR, il primo partito di maggioranza rende definitivamente suo un programma di riforme e investimenti stilato da altri, nonché osteggiato tra le fila dell’opposizione.

²⁰⁰ Benché ispirato a una concezione di *multi-level governance*, una potenziale criticità del PNRR riguarda proprio «l’elevata numerosità di piccoli progetti con soggetti attuatori di natura privata o mista (scuole, associazioni, imprese, consorzi, singole partite IVA o ragioni sociali, ecc.), dispersi sul territorio e con limitata esperienza di gestione delle gare».

– Ministero dell’Ambiente e Ministero delle Imprese – a registrare i risultati migliori nella spesa della rispettiva dotazione finanziaria PNRR²⁰¹. Pur tuttavia, i fondi liberati a seguito della rimodulazione complessiva sono stati destinati in larga parte alle imprese²⁰², questa volta a scapito delle opere infrastrutturali di titolarità dei Comuni²⁰³.

A conti fatti, ordunque, la revisione del Piano ha senz’altro posticipato i termini entro cui conseguire buona parte degli obiettivi²⁰⁴, ma non ha affatto risolto le difficoltà che vedono oltre il 75% dei progetti esecutivi in ritardo. Inoltre, pur liberando all’incirca 20 miliardi di euro, quest’operazione ha permesso di destinare, in realtà, “soltanto” 8,3 miliardi al nuovo capitolo *REPowerEU*; di compenso, ha richiesto molti mesi di confronti e trattative con i servizi della Commissione (che si sono inevitabilmente sommati ai ritardi maturati a causa del cambio di *governance*)²⁰⁵, generando così un clima di precarietà e incertezza, specialmente attorno a quegli enti già intenti ad attuare i progetti oggetto delle proposte di revisione²⁰⁶.

Eppure, le vere criticità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza continuano a risiedere nella poca trasparenza e nello scarso coinvolgimento della società civile: la situazione – paradossale per un Piano *performance-based* – vede la mancanza di un sistema strutturato per la verifica dello stato di avanzamento di

²⁰¹ Tra i peggiori, di contro, vi sono il Ministero del Lavoro e il Ministero del Turismo, oltre a diversi Dipartimenti come quello delle Pari Opportunità e quello dello Sport. Cfr. Ministro per gli Affari europei, *Quarta Relazione, cit.*, p. 95.

²⁰² Decisione più che comprensibile da parte del Governo, in quanto misure di più immediata spendibilità, ma questa rimodulazione «rischia di indebolire ulteriormente le finalità di riequilibrio territoriale del PNRR»: SVIMEZ, *La coesione nel nuovo PNRR*, febbraio 2024, p. 9, giacché «oltre la metà delle riduzioni effettuate [è] riconducibile alle Regioni del Mezzogiorno» (p. 4).

²⁰³ Quando però nel settore delle opere pubbliche «i Comuni hanno lavorato bene, trainando gli investimenti pubblici: la spesa è passata da 13,2 miliardi nel 2022 a 18,6 miliardi nel 2023 con un balzo del 41% più avanti»: Direzione Affari Economici, Finanza e Centro Studi ANCE (a cura di), *Osservatorio congiunturale sull’industria delle costruzioni*, gennaio 2024. Una maggior efficienza, semmai, ce la si poteva aspettare dalle grandi società partecipate (la sola RFI S.p.A. detiene quasi il 13% dei progetti finanziati), che in parte possono realizzarli anche *in-house*. Questo non significa, tuttavia, che le opere PNRR e PNC non abbiano adeguatamente stimolato il mercato degli appalti: solo nel 2023 sono stati aggiudicati lavori per un totale di 91,5 miliardi di euro (con un incremento del 54% rispetto al 2022). Cfr. CRESME, *Osservatorio sugli appalti pubblici*.

²⁰⁴ Richiamando quanto già anticipato *sub* nota 143, «saranno da valutare gli effetti in termini di finanza pubblica delle rimodulazioni del Piano da cui potrebbe emergere la necessità di un maggiore ricorso al mercato a meno di riduzioni compensative di spese in altre voci del bilancio dello Stato»: Memoria della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio, *cit.*, p. 8.

²⁰⁵ Cfr. Commissione europea, *Report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward*, COM (2023) 545 *final*.

²⁰⁶ Pur potendo ancora beneficiare della *Semplificazione delle procedure di affidamento già avviate per interventi in tutto o in parte defianziati dal PNRR*, nonché di *Ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi*, ai sensi dell’art. 12, co. 1 e 2, d.l. 19/2024. Difatti, in relazione agli interventi non più finanziati, in tutto o in parte, a valere sulle risorse del PNRR, a seguito della Decisione del Consiglio ECOFIN dell’8 dicembre 2023, «continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al d.l. 77/2021, al d.l. 13/2023, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nel rispetto, per quanto riguarda le norme in materia di personale, dei relativi limiti temporali». In forza del *decreto PNRR quater* (art. 12, co. 3), vieppiù, continuano a trovare applicazione «le disposizioni relative al rafforzamento e al supporto della capacità amministrativa, al reclutamento di personale e al conferimento di incarichi, nonché alle semplificazioni dei procedimenti amministrativi e contabili»: Servizio Studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *Ulteriori disposizioni urgenti, cit.*, pp. 142-143.

milestone e target. A fronte di qualche dato percentuale sulla spesa complessiva, si registra, in particolare, la carenza di informazioni essenziali circa l'efficacia e la qualità dei singoli esborsi. Di talché, «la verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi attesi diviene di fatto assai ardua; e come si è poi visto, persino una giustificazione per definanziare in corso d'opera intere categorie di programmi operativi»²⁰⁷.

Nel complesso, pertanto, il primo periodo di attuazione del PNRR si è contraddistinto per due ordini di problematicità: dal lato interno, rispetto all'attività di rendicontazione degli investimenti; dal lato esterno, rispetto all'attività di monitoraggio: due facce della stessa medaglia, dovute ai divari informativi tra le diverse PP.AA. Un contesto alquanto opaco, insomma, che si è vieppiù appannato in occasione della rimodulazione complessiva del Piano: oltre a non poter verificare lo stato di avanzamento dei lavori, invero, non ci sono ancora informazioni chiare e complete circa le misure aggiunte, riprogrammate e/o definanziate²⁰⁸.

In definitiva, il PNRR continua a lanciare sfide: urge dunque intervenire su più fronti, non solo per garantire un passaggio ordinato dalle gare ai cantieri²⁰⁹, ma anche per completare gli interventi previsti di qui al giugno 2026, realizzando investimenti mirati e riforme audaci²¹⁰. L'importanza di una buona programmazione, in fondo, è la vera lezione che l'Italia dovrebbe trarre da questa esperienza, giacché ne

²⁰⁷ S. OMBUEN, *Osservare e valutare*, cit., p. 52. Tutte criticità da tenere quindi in considerazione, *a fortiori* quando si tratta di investimenti “messi a terra” senza aver varato tutte le riforme richieste.

²⁰⁸ A ben vedere, sembra porvi in parte rimedio la previsione per cui, in forza dell'art. 12, co. 4, d.l. 19/2024, i soggetti attuatori degli interventi, in tutto o in parte, definanziati dal PNRR ricorrono in ogni caso al sistema informatico ReGiS, definendo, laddove possibile, procedure semplificate di monitoraggio, rendicontazione e controllo.

²⁰⁹ È per questo motivo che «al fine di assicurare il conseguimento entro il 30 giugno 2026 degli obiettivi della M4C1 del PNRR relativa alla realizzazione di nuovi posti letto destinati agli studenti universitari», l'art. 5, d.l. 19/2024 «dispone la nomina di un Commissario straordinario il quale opera presso il Ministero dell'università e della ricerca e a cui sono attribuiti poteri sostitutivi, alle condizioni di legge, per l'attuazione della misura»: Servizio Studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *Ulteriori disposizioni urgenti*, cit., p. 71. Il dossier riporta, altresì, che costui si avvale di una struttura di supporto posta alle sue dirette dipendenze rimane in carica fino al 31 dicembre 2026. Del pari, il *decreto PNRR quater* prevede la nomina di un Commissario straordinario con la finalità di assicurare il conseguimento degli obiettivi relativi al superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura (M5C2 I2.2).

²¹⁰ A partire dai 113 obiettivi da conseguire entro il 2024. Rispetto alla rimodulazione del PNRR, l'implementazione delle misure legate alla settima rata rappresenta la prima vera cartina di tornasole: non a caso, è proprio a partire dal secondo semestre che il Governo mira ad imprimere una decisa accelerazione al Piano, visti gli importi e gli obiettivi oltremodo ambiziosi, finanche a causa delle troppe scadenze rimandate. Stanziamenti dunque complessivamente aumentati, ma a seguito di un marcato differimento in avanti di molti obiettivi, in virtù del cui conseguimento sarebbero state erogate ingenti risorse nel corso di quest'anno: «la rimodulazione ha ridotto significativamente gli importi della quinta e della sesta rata traslandoli quasi interamente nella decima. Saranno da valutare gli effetti in termini di finanza pubblica [...], dato che con il passare dei mesi i ritardi potrebbero cominciare ad incidere anche sull'erogazione degli ulteriori fondi da parte dell'UE»: Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, cit., 36. La quinta rata (31 dicembre 2023) avrebbe dovuto essere da 20,6 miliardi e invece sarà di 12,1, soprattutto perché sono rinviate di un anno e mezzo otto misure contro i ritardi di pagamento dello Stato. La sesta rata (30 giugno 2024), in origine, prevedeva una quota di fondi pari a 12,6 miliardi di euro, ma tra Roma e Bruxelles si è già concordata la riduzione a 10,5 miliardi, dal momento che sono stati rinviati di due anni gli obiettivi attinenti alla rete delle ricariche elettriche, come pure sono stati posticipati di almeno sei mesi gli interventi sulle centrali per la telemedicina e sulle reti fognarie contemplati nel Piano.



vale il suo futuro sostenibile e tecnologicamente avanzato. Parafrasando le parole del Presidente Mattarella, per la piena riuscita del PNRR serve davvero l'impegno di tutti²¹¹.

²¹¹ «Si tratta di un'occasione storica per l'Italia, e lo è anche per l'Europa. La sua piena riuscita è un interesse comune, che merita tutto l'impegno e la solidarietà di cui la nostra società è capace»: [discorso](#) tenuto dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, alla cerimonia di apertura della XXXVI° Assemblea Nazionale delle Province d'Italia (L'Aquila, 10 ottobre 2023).