

**PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA  
LO STATO DI ATTUAZIONE**

## 1. L'avanzamento finanziario del PNRR e le difficoltà nell'utilizzo delle risorse

Il 2 luglio la Commissione europea ha approvato la valutazione preliminare positiva sul raggiungimento dei 30 obiettivi e 23 traguardi realizzati al 31 dicembre 2023<sup>1</sup>. Ciò consentirà l'erogazione nelle settimane successive<sup>2</sup> di €11 miliardi della quinta rata, grazie alle quali il totale delle risorse **trasferite** all'Italia dall'avvio del PNRR raggiungerà i €113 miliardi (quasi il 60% delle risorse a disposizione, che ricordiamo ammontano dopo la revisione del PNRR approvata a dicembre 2023 a €194,4 miliardi)<sup>3</sup>. A questi dovrebbero aggiungersi, entro la fine del 2024, altri €8,6 miliardi legati al raggiungimento dei 14 obiettivi e 23 traguardi legati all'erogazione della sesta rata, per la quale il 28 giugno 2024 il Governo ha inviato la richiesta di pagamento. Per il **2024** è inoltre prevista la settima rata, di €18,2 miliardi, collegata al conseguimento di ben 69 tra milestone e target (M&T, cfr. Tabella 1).

Per una sintesi dei milestone e target relativi alla quinta rata e a quelli da raggiungere nel 2024 si rimanda rispettivamente ai paragrafi 4 e 5 (per gli obiettivi del 2024 cfr. anche le [Tabelle degli Allegati a questo documento](#)).

La quantità di risorse PNRR già ricevute e l'avanzamento dell'assegnazione delle risorse ai soggetti attuatori (circa €156 miliardi<sup>4</sup>) contrasta con il **modesto progresso nel loro utilizzo in termini di spesa**. Secondo quanto comunicato dal Governo nella Quarta relazione semestrale, basato sui dati REGIS<sup>5</sup> al 31 dicembre 2023, risultavano **spesi**

---

<sup>1</sup>In seguito alle modifiche al PNRR indicate nell'Allegato alla Proposta della Commissione europea di Decisione del Consiglio UE del 26 aprile 2024, adottata dal Consiglio UE il 14 maggio 2024 i traguardi e gli obiettivi associati alla quinta richiesta di pagamento sono saliti a 54 grazie all'anticipo di due obiettivi che risultavano già conseguiti, originariamente programmati per la settima richiesta di pagamento (cfr. paragrafo 4). Su un obiettivo legato alla riforma del quadro in materia di appalti pubblici e concessioni, associato a un importo di €110 milioni, la Commissione non si è espressa; pertanto, il totale per cui la Commissione europea ha espresso valutazione positiva è di 53 tra obiettivi e traguardi e l'importo della rata raggiunge €11 miliardi, anziché €11,1.

<sup>2</sup> La decisione definitiva sull'erogazione del contributo finanziario all'Italia avverrà entro quattro settimane, una volta acquisito il parere del Comitato economico e finanziario.

<sup>3</sup> Cfr. Ministero 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*, vol. I, 22 febbraio 2024, pag. 57, tab. 21.

<sup>4</sup> Cfr. Italia Domani, Catalogo Open Data, Procedure di Attivazione del PNRR 18/04/2024.

<sup>5</sup> REGIS è la piattaforma istituita presso la Ragioneria Generale dello Stato in cui le Amministrazioni pubbliche e i soggetti attuatori compiono tutte le operazioni necessarie per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. Sebbene REGIS rappresenti la fonte ufficiale di informazione sul PNRR, i dati risultanti sulla piattaforma sono ancora esaustivi né tempestivi e mostrano alcune debolezze in termini di coerenza.

solo **€43 miliardi** (circa il 23% del totale delle risorse europee del PNRR)<sup>6</sup> e, dunque, restano da spendere circa €151 miliardi entro il 2026.

**Tabella 1. Scadenze, obiettivi e importi delle rate del PNRR**

N° Rata	semestre	anno	N° Obiettivi			Importo (mld€)	
			Totale	M	T	al lordo del prefinanziamento	al netto del prefinanziamento
<b>Prefinanziamento iniziale (13/08/21)</b>							<b>24,9</b>
<b>Prima</b>	<b>II</b>	<b>2021</b>	<b>51</b>	<b>49</b>	<b>2</b>	<b>24,1</b>	<b>21,0</b>
<b>Seconda</b>	<b>I</b>	<b>2022</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>1</b>	<b>24,1</b>	<b>21,0</b>
<b>Terza</b>	<b>II</b>	<b>2022</b>	<b>54</b>	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>21,3</b>	<b>18,5</b>
<b>Quarta</b>	<b>I</b>	<b>2023</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>18,9</b>	<b>16,5</b>
<b>Prefinanziamento RePowerEU (25/01/24)</b>							<b>0,5</b>
<b>Quinta</b>	<b>II</b>	<b>2023</b>	<b>54</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>12,8</b>	<b>11,1</b>
<b>Sesta</b>	<b>I</b>	2024	37	23	14	9,9	8,6
<b>Settima</b>	<b>II</b>	2024	69	35	34	21,0	18,3
<b>Ottava</b>	<b>I</b>	2025	40	13	27	14,7	12,8
<b>Nona</b>	<b>II</b>	2025	67	12	55	14,8	12,8
<b>Decima</b>	<b>I</b>	2026	173	15	158	32,7	28,4
<b>Totale</b>			<b>618</b>	<b>274</b>	<b>344</b>	<b>194,4</b>	<b>194,4</b>

Fonte: Ministero 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, vol. I, 22 febbraio 2024., pag. 58, tab. 21 e ns stime su Allegato alla Proposta di Decisione del Consiglio del 26 aprile 2024. In grassetto le rate già ricevute

Le misure che, al 31 dicembre 2023, risultavano aver assorbito maggiori risorse (€28,1 miliardi) sono in prevalenza assorbite da strumenti di incentivazione fiscale, di cui circa la metà (€14,2 miliardi) si riferiscono agli incentivi alle imprese, nel cui ambito rientrano soprattutto gli interventi riferiti a Transizione 4.0, e per l'altra metà a contributi a favore di soggetti privati diversi da unità produttive (es. incentivi a famiglie, Ecobonus). Le risorse spese per lavori pubblici, acquisto di beni, acquisto o realizzazione dei servizi ammontano a soli €14,8 miliardi (Tabella 2). Questo dato, confrontato con gli €80 miliardi che già risultano messi a gara e con aggiudicazioni per quasi €55 miliardi<sup>7</sup>, concorre a spiegare l'impatto ancora limitato, del Piano sulla crescita del PIL. Secondo le stime del

<sup>6</sup> Il dato presentato potrebbe essere sottostimato a causa dei ritardi con cui i soggetti coinvolti nella realizzazione dei vari interventi rendicontano le uscite. Inoltre, il dato riguarda solo le misure confermate nel PNRR a seguito della revisione del Piano e non considera le spese (pari a circa €2,6 miliardi) relative alle misure spostate dal Piano per effetto della decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023.

<sup>7</sup> Cfr. Italia Domani, Catalogo Open Data, Gare del PNRR - Universo REGIS 18/04/2024.

MEF<sup>8</sup> tale impatto nel 2023 è stato dello 0,4% rispetto ad una crescita complessiva dello 0,9%.

**Tabella 2: Spese sostenute per tipologia di interventi (miliardi di euro)**

Tipologia interventi	Budget misura	Spesa sostenuta al 31/12/2023
Realizzazione di lavori pubblici	80,5	10
Acquisto o realizzazione di servizi	45,3	3,6
Concessione di incentivi ad unità produttive	43,2	14,1
Contributi a soggetti diversi da unità produttive	14,8	14
Acquisto di beni	8,8	1,2
Altro	1,8	0
<b>TOTALE</b>	<b>194,4</b>	<b>42,9</b>

Fonte: Quarta relazione sullo stato di attuazione del PNRR del Ministero per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR.

Rispetto alla spesa sostenuta per la realizzazione dei lavori pubblici (€10 miliardi su un totale di oltre €80 miliardi), la maggior parte delle risorse è stata impiegata da RFI (€5,4 miliardi, cfr. Tabella 3). Le spese riferibili alle imprese (€0,8 miliardi) sono costituite per lo più dai contributi per gli interventi del piano banda ultra-larga (Italia a 1 Giga e Piano 5G), i quali tuttavia stanno accumulando non pochi ritardi anche per le difficoltà nel reperimento delle materie prime e della manodopera necessarie.

**Tabella 3: Spese sostenute per la realizzazione di lavori pubblici (miliardi di euro)**

Categoria soggetto attuatore	Budget misura	Spesa sostenuta al 31/12/2023
Enti pubblici territoriali	33,6	3,3
RFI	22,8	5,4
Amministrazioni centrali	16,8	0,6
Imprese	6,6	0,8
Autorità di Sistema Portuale	0,6	0,0
Anas	0,01	0,0
<b>Totale</b>	<b>80,4</b>	<b>10,0</b>

Fonte: Quarta relazione sullo stato di attuazione del PNRR del Ministero per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR

<sup>8</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2024*, 9 aprile 2024.

## 2. Le revisioni del Piano e il decreto PNRR-quater

### 2.1 La revisione di dicembre 2023

Lo scorso dicembre il Consiglio ECOFIN ha approvato la prima (e più rilevante) revisione del PNRR italiano, che ha comportato, tra l'altro, un incremento delle risorse disponibili da 191,5 a 194,4 miliardi principalmente grazie a €2,8 miliardi di ulteriori sovvenzioni destinate a finanziare le misure previste dalla nuova missione REPowerEU<sup>9</sup>. A seguito della revisione è aumentato anche il numero complessivo di milestones e target (617<sup>10</sup> rispetto ai 527 originali) e, in alcuni casi, è stato posticipato il raggiungimento di M&T rispetto a quanto previsto nel piano originario, a cui è seguita una rimodulazione delle rate di finanziamento (in quanto paramtrate al numero di obiettivi da raggiungere). In particolare, si sono ridotte quelle del 2023 e 2024 di circa €11 miliardi per concentrarsi nel 2025 e 2026 con un aumento, rispettivamente, di €2,3 miliardi e €11 miliardi (cfr. Tabella 1). La concentrazione dei progetti negli anni finali del PNRR, oltre a **non lasciare margini per ulteriori rinvii**, potrebbe alimentare, come sostenuto dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio<sup>11</sup>, strozzature nell'offerta, sia per la manodopera necessaria per la realizzazione delle opere, sia per lo spiazzamento di altri investimenti.

La revisione del PNRR ha determinato anche un significativo aumento del ricorso a **incentivi automatici** alle imprese rispetto agli interventi di realizzazione di opere pubbliche (che restano comunque la componente finanziaria più importante). Una riconfigurazione che dovrebbe garantire un più rapido assorbimento delle risorse anche se, come sottolineato dalla Corte dei conti<sup>12</sup>, impone un attento monitoraggio della ripartizione territoriale delle risorse che, per il 40%, devono essere destinate al Mezzogiorno.

Oltre all'aggiunta del capitolo REPowerEU, missione dedicata agli obiettivi legati alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico, la diffusione delle energie rinnovabili e la promozione del risparmio energetico (circa €11 miliardi), la revisione del PNRR ha previsto nuovi investimenti e il rafforzamento della dotazione di alcuni interventi per quasi 14 miliardi, a fronte della totale o parziale eliminazione di progetti esistenti per oltre 22 miliardi. Solo recentemente e a valle del rilascio di una serie di

---

<sup>9</sup> La nuova missione è stata introdotta nell'ambito di REPowerEU, il piano europeo adottato per ridurre la dipendenza energetica dalla Russia e accelerare la transizione verde.

<sup>10</sup> Come si vedrà il numero totale di M&T ha subito un'ulteriore modifica (618) con l'approvazione della revisione di aprile.

<sup>11</sup> Ufficio Parlamentare di Bilancio, Audizione nell'ambito dell'esame della NADEF 2023, 10 ottobre 2023.

<sup>12</sup> Relazione della Corte dei conti sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - II semestre 2023 (maggio 2024)

informazioni e dati aggiornati<sup>13</sup> è stato possibile ottenere un quadro più completo di come è cambiato il PNRR a seguito di questa revisione (cfr. BOX 1).

### **BOX 1. Le principali modifiche al PNRR dopo la revisione di dicembre 2023**

La missione 7 dedicata a **REPowerEU** prevede 5 nuove **riforme** volte a: accelerare la diffusione delle energie rinnovabili tramite procedure di autorizzazione semplificate, che verranno razionalizzate in un Testo Unico; ridurre i sussidi dannosi per l'ambiente e i costi di connessione alle reti della produzione di biometano; intensificare l'offerta e la diffusione delle competenze necessarie per la transizione verde (*green skills*) e, infine, fornire maggiore stabilità ai ricavi degli investitori delle fonti rinnovabili attraverso nuovi strumenti finanziari (*Power Purchasing Agreement – PPA*). Tra gli **investimenti** destinati a RepowerEU ricordiamo anzitutto il Piano **Transizione 5.0** (€6,3 miliardi), l'evoluzione del precedente Transizione 4.0, che opererà attraverso il credito di imposta per sostenere gli investimenti in beni strumentali ad alto contenuto tecnologico (beni 4.0 materiali e immateriali) effettuati dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2025 che determinano un miglioramento dell'efficiamento energetico dei processi produttivi (cfr. anche paragrafo 5). Tra gli altri investimenti vi sono poi €1,8 miliardi per la realizzazione ed il rafforzamento strategico di reti elettriche e per il gas per cui è previsto il coinvolgimento delle principali imprese del settore energetico; €1,2 miliardi per l'acquisto di nuovi treni a emissioni ridotte e infine quasi €1 miliardo aggiuntivo per gli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e €0,32 miliardi di sovvenzioni per il supporto alle PMI per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili;

Oltre a questi investimenti del capitolo REPowerEU, con la revisione del PNRR vengono destinati altri €2,5 miliardi a un nuovo schema di aiuto per finanziare la transizione ecologica, le tecnologie a zero emissioni e la resilienza delle filiere strategiche (solare fotovoltaico, eolico, batterie, pompe di calore, elettrolizzatori e tecnologie di cattura stoccaggio e uso dell'anidride carbonica). Di importo considerevole risulta anche il pacchetto di misure per l'agricoltura (€2,8 miliardi): €2 miliardi sono destinati al finanziamento dei Contratti di filiera nei settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silviculture floricoltura e vivaismo e €0,85 miliardi verranno utilizzati per potenziare la misura, già presente nel PNRR, del Parco agri-solare al fine di sostenere l'installazione di pannelli fotovoltaici, sistemi di gestione intelligente dei consumi elettrici ed

<sup>13</sup> Tra questi ricordiamo la Quarta relazione sullo stato di attuazione del PNRR del Ministero per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR (febbraio 2024), la Relazione della Corte dei conti sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Il semestre 2023 (maggio 2024) e i nuovi dataset rilasciati in più riprese ad aprile sul sito Italia Domani.

accumulatori da parte delle aziende agricole e di allevamento, nonché per incentivare la realizzazione di tetti energetici.

Vi è poi uno stanziamento aggiuntivo (€0,31 miliardi) a favore del Fondo tematico BEI per il turismo e vengono inoltre stanziati €1,2 miliardi di investimenti per la ricostruzione dei territori dell'Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpiti dagli eventi alluvionali del 2023.

Per gli investimenti sulle reti e infrastrutture vengono allocati: €1 miliardo circa per interventi per la riduzione delle perdite e della dispersione idrica; €0,4 miliardi per l'elettrificazione delle banchine portuali (Cold Ironing); la realizzazione di nuove scuole e l'estensione del tempo pieno.

A favore delle **famiglie a basso reddito e dei giovani** viene istituito un fondo di €1,4 miliardi per l'efficientamento energetico degli immobili di edilizia abitativa pubblica e per i condomini. La misura intende superare le criticità e le distorsioni generate dal superbonus.

Infine, sono stati stanziati circa €0,6 miliardi di fondi aggiuntivi per varie iniziative destinate ai **giovani**; oltre €1 miliardo per la riforma GOL per favorire l'accesso al **mercato del lavoro** e per colmare lo *skill mismatch* e €0,75 miliardi per la **sanità** per promuovere l'assistenza domiciliare integrata e la telemedicina.

È stato inoltre previsto il **parziale definanziamento e/o l'eliminazione** di una serie misure, concentrate prevalentemente nelle missioni "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e "Inclusione e coesione", la cui attuazione è stata ritenuta incompatibile con i tempi e le modalità di rendicontazione del Piano o perché, essendo già avviate, rischiavano di non rispettare i criteri di ammissibilità ambientali.

Le principali misure **eliminate** dal PNRR riguardano gli interventi per la valorizzazione del territorio e l'efficienza dei comuni (€6 miliardi). Sono stati inoltre eliminati: le misure per la gestione del rischio di alluvione e idrogeologico (€1,3 miliardi l'importo originario, che verranno in parte - €1,2 miliardi – destinati alla ricostruzione delle zone dell'Emilia Romagna, della Toscana e delle Marche colpite dalle alluvioni del maggio 2023); le linee di collegamento ad alta velocità con il nord Europa (930 milioni di euro) che non si sarebbero potute concludere entro il 2026; i progetti destinati al potenziamento dei servizi e infrastrutture sociali di comunità per le aree interne (€724 milioni) e alla promozione degli impianti energetici innovativi *offshore* (€675 milioni).

Per quanto riguarda i **progetti dei Comuni** finanziati con risorse PNRR, oltre a quelli eliminati, sono stati ridotti gli stanziamenti destinati agli investimenti per la rigenerazione urbana (da €3,3 miliardi a €2 miliardi) e i Piani urbani integrati (da €2,5 miliardi a €900 milioni) che sembravano presentare difficoltà attuative nell'aggiudicazione delle risorse rivelatesi ex post erronee poiché imputabili in larga misura ai ritardi con cui la piattaforma REGIS registrava lo stato di avanzamento della spesa di molti comuni ed enti locali. Anche l'importo della misura riguardante la promozione dell'utilizzo dell'idrogeno in settori *hard to abate*, è stato dimezzato raggiungendo ora €1 miliardo.

## 2.2 Decreto PNRR-quater

In seguito alla revisione di dicembre, per dare maggiore incisività all'attuazione e aggiornare il quadro finanziario del PNRR, il 2 marzo 2024 è stato adottato il Decreto-Legge n.19 recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, convertito con modificazioni dalla legge n.56 il 29 aprile 2024 (c.d. PNRR-quater o DL 19/2024).

Sotto il **profilo finanziario** e in linea con quanto dichiarato in più occasioni dal Governo di garantire la realizzazione di tutti i progetti esclusi dal piano, il DL 19/2024 individua sia le risorse necessarie per dare piena operatività al nuovo PNRR, sia le coperture necessarie a garantire continuità attuativa alle misure de-finanziate. A tal fine, il DL 19/2024 prevede autorizzazioni di spesa per €3,4 miliardi per gli investimenti non più finanziati in tutto o in parte dal PNRR (ad esempio quelli troppo frettolosamente tagliati ai Comuni su rigenerazione urbana e piani integrati urbani richiamati nel BOX 1)<sup>14</sup> e dispone inoltre di recuperare risorse **alternative aggiuntive** da altre voci del bilancio pubblico o da altri fondi europei come i fondi europei di coesione 2021-27 e il Fondo nazionale di coesione per lo sviluppo e la coesione. Va sottolineato che gli investimenti del PNRR costituiti dai "progetti in essere"<sup>15</sup>, che sono stati eliminati dal Piano, saranno

<sup>14</sup> Cfr. articolo 1, comma 1, secondo periodo.

<sup>15</sup> I "progetti in essere" sono progetti finanziati con risorse a valere sul bilancio dello Stato per investimenti avviati prima della decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021 che erano stati inseriti nel PNRR. "Le risorse dei "progetti in essere" costituiscono quindi una dotazione finanziaria vincolata a valere sul bilancio nazionale per la realizzazione di investimenti già previsti da disposizioni di legge vigenti prima del PNRR. Di conseguenza, tali risorse continuano ad essere vincolate da disposizioni di legge in termini di copertura finanziaria, indipendentemente dalla programmazione del PNRR e dalle rimodulazioni avvenute in occasione della revisione del dicembre 2023" (cfr. dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, La riprogrammazione degli interventi del PNRR, aprile 2024).



comunque portati a conclusione, finanziandole a valere sulle risorse già stanziato sul bilancio dello Stato.

Il DL 19/2024, oltre a intervenire su alcune politiche settoriali finanziate dal PNRR<sup>16</sup> (in particolare il piano Transizione 5.0, si veda paragrafo 5), mira anche ad **accelerare l'esecuzione del Piano**, introducendo diverse misure volte a rafforzare la capacità amministrativa dei soggetti attuatori e delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e a responsabilizzare gli enti attuatori anche attraverso un monitoraggio più stretto e l'attivazione di **poteri sostitutivi** in caso di ritardi o inerzia. Il DL 19/2024 ha previsto norme di semplificazione delle procedure finanziarie per l'utilizzo delle risorse PNRR e la messa a punto della *governance* del Piano anche attraverso il potenziamento della Struttura di Missione per il PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio<sup>17</sup>, nonché disposizioni per il contrasto delle frodi e la nomina di Commissari straordinari per accelerare specifiche iniziative e superare eventuali ostacoli burocratici.

Complessivamente, sembra emergere un **orientamento volto a gestire i ritardi e le procedure di recupero** più che a rafforzare "la capacità del fare", essenziale per la realizzazione del PNRR. Inoltre, continuare ad attribuire ulteriori funzioni alla Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio, fra cui il monitoraggio dei cronoprogrammi, anche sotto il profilo finanziario (compito che normalmente viene svolto dalla Ragioneria Generale dello Stato) e investirla di poteri ispettivi difficilmente contribuirà a risolvere in maniera strutturale il problema dei ritardi. Al contrario, rischia di crearne di ulteriori a causa del sovraccarico di funzioni attribuite alla Struttura di Missione. Rischi di comportamenti inerziali potrebbero inoltre derivare dalla previsione in base alla quale, in caso di mancato o incompleto raggiungimento degli obiettivi, l'amministrazione centrale

---

<sup>16</sup> Tra le principali richiamiamo le misure in tema di: i) istruzione, soprattutto in tema di riforma degli ITS; ii) università, con particolare riguardo alla misura degli alloggi degli studenti (è prevista la costituzione di una struttura commissariale e il coinvolgimento dei privati nella partecipazione ai bandi per la creazione di posti) e agli obiettivi e traguardi fissati in materia di formazione superiore e ricerca; iii) infrastrutture di rete legate alla digitalizzazione, in particolare per la realizzazione del Piano Italia a 1 Giga; iv) giustizia, in particolare per il personale dell'ufficio del processo e di supporto alle linee progettuali di competenza nel quadro del PNRR, anche attraverso la previsione di incentivi economici per i dipendenti degli uffici giudiziari che raggiungono l'obiettivo del PNRR di riduzione dei procedimenti civili pendenti, nonché con la possibilità di ricorrere ad applicazioni extradistrettuali di magistrati al fine di agevolare il target di abbattimento dell'arretrato civile; v) sanità, con disposizioni prevalentemente di carattere ordinamentale in tema di fascicolo sanitario elettronico; vi) riduzione dei tempi di pagamento della PA, in particolare attraverso l'abbattimento del termine entro cui le stazioni appaltanti possono rifiutare la cessione del credito e di quello di effettuazione del versamento delle risorse all'Amministrazione destinataria, nonché disciplinando, per i Ministeri e i Comuni con popolazione superiore a 60 mila abitanti, i Piani degli interventi necessari per il superamento dei ritardi, sottoposti a verifica di un nuovo Tavolo tecnico.

<sup>17</sup> È previsto che, in caso di inadempimento rispetto all'obbligo di aggiornare i dati o di emersione di incoerenze rispetto al cronoprogramma, la Struttura di Missione possa chiedere all'amministrazione di riferimento di fornire i necessari chiarimenti entro al massimo 21 giorni, pena lo scatto dei poteri sostitutivi.

titolare dell'intervento PNRR dovrà restituire gli importi percepiti e recuperarli dai soggetti attuatori inadempienti. È possibile che molte amministrazioni preferiranno non agire e non impegnare risorse per non rischiare di doverle recuperare e restituire una volta mancati gli obiettivi di risultato.

Nell'ambito del DL 19/2024, il Governo ha inoltre cercato di ovviare alle **molte debolezze**, in termini di coerenza e completezza, della piattaforma informatica di rendicontazione **REGIS** che ha, fino a quel momento, fornito dati e informazioni non esaustivi né tempestivi circa il reale livello di spesa delle risorse e dello stato di avanzamento dei progetti PNRR. A tal fine, nel DL 19/2024, sono state previste misure per rafforzare l'obbligo per le amministrazioni titolari di progetti PNRR di aggiornare tempestivamente su REGIS il cronoprogramma procedurale e finanziario di ciascun intervento, con l'indicazione dello stato di avanzamento e dei pagamenti entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

L'auspicio è che queste disposizioni contribuiscano a **superare il disallineamento tra i dati inseriti in REGIS e l'effettivo stato di avanzamento** progetto per progetto nell'attuazione del Piano, disallineamento che fino ad oggi, a quasi due anni di operatività della piattaforma, ha inciso negativamente sull'azione di indirizzo, gestione e monitoraggio in tempo reale dei progetti. Dal 18 aprile 2024, pochi giorni dopo la pubblicazione del decreto, è stato effettivamente avviato un processo di accelerazione del caricamento dei dati sulla piattaforma. Ciò ha consentito anche il rilascio (a più riprese) sul sito di Italia Domani di dataset aggiornati contenenti maggiori e più dettagliate informazioni, anche e per la prima volta, sul quadro finanziario delle varie misure del PNRR post-revisione e sullo stato di avanzamento procedurale dei progetti.

L'analisi dei dati rilasciati il 18 aprile scorso suggerisce che circa il 90% dei progetti inseriti sulla piattaforma REGIS risulta equamente distribuita tra le fasi di procedure di gara, di aggiudicazione ed esecuzione. Solamente il 9% risulta in collaudo, l'ultima fase prevista, dopo la quale il progetto è da ritenersi concluso (Tabella 4).

Tuttavia, al momento alcune delle informazioni disponibili non sembrano essere tra loro coerenti e, essendovi differenze nella definizione delle varie tipologie di fasi assegnate a ciascun progetto in funzione della natura degli interventi, la loro aggregazione risulta complessa, suggerendo **una certa cautela nell'interpretazione dei dati**. Inoltre, non esiste ancora un quadro sullo stato di avanzamento della spesa sostenuta per singoli progetti.

Tabella 4: fasi dei progetti\*

Fase	% dei progetti
Studio Di Fattibilità	0,14%
Progetto Di Fattibilità Tecnico Economica (Pfte e Pfte Rafforzato)	0,20%
Progettazione Preliminare	0,05%
Progetto Definitivo	0,15%
Progettazione Definitiva + Esecutiva	0,58%
Conferenza Dei Servizi Decisoria	0,09%
<b>Totale fase progettazione</b>	<b>1,21%</b>
Attribuzione Finanziamento	28,68%
Predisposizione Capitolato e Bando Di Gara	0,43%
Pubblicazione Bando Di Gara	0,71%
<b>Totale fase procedure di gara</b>	<b>29,82%</b>
Aggiudicazione	9,61%
Stipula Contratto	19,99%
<b>Totale fase aggiudicazione</b>	<b>29,60%</b>
Esecuzione Fornitura	3,51%
Esecuzione Investimenti	26,53%
Esecuzione Lavori	0,40%
<b>Totale fase esecuzione</b>	<b>29,60%</b>
<b>Collaudo</b>	<b>8,91%</b>

Fonte: ns elaborazioni su Italia Domani. \*Si fa qui riferimento solo al database "Iter di progetto" che riporta per ciascun Codice Locale di Progetto presente sulla piattaforma REGIS alla data di estrazione, le informazioni sulle fasi procedurali di progetto dall'inizio fino alla conclusione delle attività.

La realizzazione di un ingente piano di investimenti e riforme come il PNRR – da concludere entro il 2026 – non può prescindere dalla disponibilità di una piattaforma informatica che possa organizzare in modo coerente ad aggiornato tempestivamente i dati e lo stato di avanzamento dei diversi progetti lungo l'articolato percorso di attraversamento dei diversi passaggi amministrativi, procedurali ed attuativi. Ciò è necessario per strutturare una attività di Project Management Office (PMO) e per poter **individuare in modo tempestivo le criticità e tutte le possibili alternative di risoluzione dei problemi** che si presentano lungo il cammino attuativo. È in gioco, infatti, la realizzazione di **riforme e progetti strategici** per il nostro Paese ai quali il

PNRR potrebbe imprimere una svolta decisiva. Si pensi alle politiche attive del lavoro, in particolare al programma GOL<sup>18</sup>, alla riduzione dell'arretrato dei tribunali e alla efficace riforma della giustizia, alla digitalizzazione delle scuole, alla diffusione della telemedicina e della sanità digitale, al consolidamento della formazione terziaria professionalizzante degli ITS, agli interventi di valorizzazione del turismo, ai progetti di infrastrutturazione della rete ferroviaria e di connessione a banda ultra-larga. Interventi su cui fino ad oggi e a più di sei mesi dall'entrata in vigore della revisione del PNRR, l'assenza di informazioni sul reale stato di avanzamento è stata pressoché totale.

**Un discorso pubblico informato e trasparente sul PNRR potrebbe contribuire ad avere in tempo utile indicazioni correttive e soluzioni alternative** in un percorso attuativo che resta assai complesso.

### 2.3 La seconda revisione del PNRR di maggio 2024

Nel corso del 2024, oltre a recepire le modifiche adottate con la revisione di dicembre 2023 e all'entrata in vigore del DL 19/2024, il PNRR è stato interessato anche da una ulteriore modifica passata per lo più inosservata. Il 3 marzo 2024 infatti, il Governo italiano ha inviato alla Commissione europea la richiesta per una ulteriore revisione del PNRR che è stata definitivamente approvata dal Consiglio ECOFIN del 14 maggio<sup>19</sup>. Si tratta di **modifiche di natura tecnica** disposte in base alla procedura di revisione prevista dall'articolo 21 del regolamento del Dispositivo di ripresa e resilienza (Ue 2021/241) che, ricordiamo, è attivabile solo in presenza di "circostanze oggettive" che incidono in maniera significativa sulla reale capacità di conseguimento degli obiettivi<sup>20</sup>. Le modifiche tecniche sono state giustificate, in particolare, dall'esigenza di attuare alternative migliori per conseguire il livello di ambizione originario degli obiettivi del piano o per correggere errori materiali per 23 misure, alcune delle quali erano già state oggetto della revisione del 2023. Una misura, l'investimento "Partenariati per la ricerca e l'innovazione – Orizzonte Europa", è stata eliminata poiché ritenuta irrealizzabile a causa

---

<sup>18</sup> Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, il programma nazionale adottato nell'ambito delle riforme delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale previste dal PNRR (Missione 5, Componente 1) che prevede un sistema di presa in carico unico e di riqualificazione professionale di inserimento e reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati.

<sup>19</sup> Cfr. [COUNCIL IMPLEMENTING DECISION amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy](#), 7 maggio.

<sup>20</sup> La procedura formale di revisione dei contenuti del PNRR è attivabile previa condivisione con la Commissione europea, che deve esprimere le proprie valutazioni entro 2 mesi dalla presentazione della richiesta di modifica, e soggetta all'approvazione finale da parte del Consiglio dell'Unione europea, che si esprime a maggioranza qualificata, di norma, entro quattro settimane dalla valutazione positiva della Commissione

della domanda insufficiente e, infine, è stata introdotta un'ulteriore scadenza concernente la riforma relativa alla digitalizzazione della giustizia. Infine, sono stati anticipati alla quinta richiesta di pagamento 2 obiettivi originariamente programmati per la settima rata poiché risultavano già conseguiti.

A completamento del processo di modifica del PNRR italiano è da segnalare infine la recente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 10 giugno scorso del **decreto del MEF**<sup>21</sup>, che recependo la revisione generale del piano, provvede finalmente alla modifica delle assegnazioni, ovvero alla **rimodulazione delle risorse finanziarie** a favore delle amministrazioni titolari degli interventi PNRR, rimaste fino ad oggi ferme.

In conclusione, se l'approvazione delle modifiche del PNRR ha consentito di rivedere alcuni aspetti sostanziali del piano originario sui quali erano emerse delle criticità, è altrettanto vero che il **processo di revisione è durato oltre un anno**, un tempo davvero troppo lungo.

### 3. Tempestività nell'attuazione del Piano

La capacità di spendere efficacemente le ingenti risorse a disposizione e **rispettare le scadenze** assumerà sempre maggiore rilievo, a cominciare dagli obiettivi che sono stati oggetto di revisione del PNRR. **L'orizzonte temporale del Piano si è accorciato** rendendo assai prossimi obiettivi e traguardi dal contenuto sempre più basati sul conseguimento di un risultato concreto. Ricordiamo infatti che il PNRR è uno strumento *performance-based*, in base al quale i finanziamenti vengono erogati solo al conseguimento di determinati risultati. Se da una parte i risultati relativi al raggiungimento di *milestones* (oltre il 64% del totale) sono positivi, dall'altra questi ultimi costituiscono solo traguardi intermedi di natura prevalentemente amministrativa. È dunque sui target – i veri indicatori di risultato – che si gioca la capacità del nostro Paese di utilizzare efficacemente le risorse a disposizione, ma finora solo il 16% dei target risulta conseguito.

Inoltre, come già ricordato con la revisione del PNRR e l'introduzione della settima missione su REPowerEU, il Piano è stato ulteriormente arricchito di nuovi M&T e, in molti casi il loro raggiungimento viene posticipato rispetto a quanto previsto inizialmente, a

---

<sup>21</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, DECRETO 3 maggio 2024, Modifiche alla tabella A allegata al decreto 6 agosto 2021, recante: «Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione» e successive modificazioni ed integrazioni. (24A02953); (GU n.134 del 10-6-2024)

dimostrazione delle difficoltà nel percorso di attuazione del PNRR. La concentrazione dei progetti negli anni finali del PNRR (nel solo 2026 dovranno essere conseguiti ben 158 target, su un totale di 344) ha comportato un aumento molto significativo della spesa prevista per il biennio 2025-2026, destando preoccupazione circa la loro effettiva possibilità di realizzazione. Tale rischio potrebbe attenuarsi nel caso in cui, come proposto dal Ministro dell'Economia e delle finanze si prorogasse oltre giugno 2026 l'orizzonte temporale del PNRR. Ma la Commissione europea ha sottolineato in diverse occasioni che **non sussistono margini per ulteriori rinvii**: non solo la scadenza del 2026 è molto rigida, ma una sua eventuale modifica richiederebbe il voto unanime degli stati membri nel Consiglio dell'UE nonché la ratifica da parte dei parlamenti nazionali.

#### 4. Gli obiettivi del secondo semestre 2023 (quinta rata 2023)

Gli obiettivi e i target della quinta rata sono stati **oggetto della revisione** del PNRR dello scorso dicembre e della revisione tecnica approvata a maggio 2024. Tra le modifiche apportate ricordiamo, innanzitutto, l'eliminazione di 5 misure (2 milestone e 3 target) e il rinvio di 15 target, in ragione o dell'elevata criticità riscontrata nella loro realizzazione o della priorità data nell'immediato ad altri interventi. Per contro, alcuni obiettivi che risultavano prossimi alla realizzazione sono stati anticipati. Si tratta dell'aggiudicazione dell'appalto per la costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità Battipaglia-Romagnano e della digitalizzazione di due milioni e mezzo di atti giudiziari da parte del Consiglio di Stato. Alcuni degli obiettivi mantenuti sono stati comunque oggetto di modifiche sia dal punto di vista formale che sostanziale. Infine, con la revisione di dicembre è stato inserito un nuovo traguardo in tema di appalti pubblici, che ha recepito la richiesta della Commissione europea di mantenere, per le amministrazioni aggiudicatrici, la facoltà di scelta tra procedure ordinarie (aperte) e ristrette per gli appalti sottosoglia. Con la revisione tecnica di aprile, inoltre, due obiettivi, inizialmente previsti per il 2024, sono stati anticipati alla quinta rata, più precisamente quelli relativi a dall'aumento del 40%, rispetto al 2019, delle lettere di conformità inviate dall'amministrazione fiscale ai contribuenti e dall'aumento del 30%, sempre rispetto al 2019, del gettito fiscale generato dalle lettere di conformità.

Come emerge dalla Quarta relazione sullo stato di attuazione del PNRR, alcuni obiettivi previsti per dicembre 2023 sono stati raggiunti agevolmente. Si tratta soprattutto degli interventi legati alla digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali (INPS, Consiglio di Stato, Ministero della Giustizia), nonché il rafforzamento dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione "IO".

In tema di **transizione ecologica**, sono stati raggiunti le 4 misure previste (1 traguardo e 3 obiettivi): tre riguardavano la gestione dei rifiuti, l'economia circolare e l'investimento per il miglioramento delle reti fognarie e dei sistemi di depurazione. Riguardo al primo ambito, è stato recepito l'obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti organici introdotto dal piano d'azione UE per l'economia circolare, sono state ridotte da 34 a 6 le discariche abusive oggetto di procedura europea d'infrazione (il target fissato era 14), ed è stato limitato al 17,1% il divario nel tasso di raccolta differenziata tra la media nazionale e la regione italiana con il peggior dato, superando il target del 20% massimo previsto nel Piano. Con riferimento alle reti fognarie e ai sistemi di depurazione, è stato disposto il finanziamento di 176 progetti per un totale di circa €600 milioni.

In tema di competitività del sistema economico, è entrata in vigore la  **riforma del Codice della proprietà industriale**  che mira ad agevolare l'accesso alla proprietà industriale attraverso una maggiore ed efficace collaborazione tra imprese, università, enti di ricerca e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico nel quadro del sistema ricerca e innovazione.

In linea con gli impegni previsti nel PNRR di assicurare la cadenza annuale della legge per il mercato e la concorrenza, è stata adottata a dicembre 2023  **la legge per il mercato e la concorrenza 2022**  che ha introdotto alcune novità di interesse per le imprese in materia di energia, trasporti, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), comunicazioni, commercio al dettaglio, consumatori, nonché disposizioni sui poteri e i procedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)<sup>22</sup>. Più in dettaglio, in materia di energia, alcuni interventi legislativi sono finalizzati direttamente all'attuazione della milestone relativa alla tempestiva attuazione dei piani di sviluppo della rete elettrica nazionale e dell'obiettivo relativo alla promozione dell'utilizzo dei contatori intelligenti (*smart meters*). Per il settore delle comunicazioni elettroniche, si è intervenuti per avviare le procedure di adeguamento della disciplina italiana sui limiti di esposizione ai campi elettromagnetici alle linee guida e raccomandazioni emanate a livello europeo e internazionale. Per quanto riguarda i poteri e i procedimenti dell'AGCM, sono due le novità importanti: il raddoppiamento dei termini istruttori (da 45 a 90 giorni) per le valutazioni delle concentrazioni di imprese e la competenza attribuita all'AGCM per l'attuazione del regolamento sul Digital Markets Act.

Rispetto agli **appalti pubblici**, si è intervenuti per dare piena operatività al Sistema Nazionale di *e-procurement* e per completare la digitalizzazione delle procedure

---

<sup>22</sup> Cfr. Assonime, Position Papers 2/2024, [I nuovi super poteri dell'Autorità Antitrust introdotti con il decreto Asset: criticità e proposte correttive](#), 15 aprile e [News legislative, 12 gennaio 2024](#).

dall'acquisto fino all'esecuzione, garantendo l'interoperabilità con i sistemi delle Pubbliche Amministrazioni; per dare piena operatività e diffusione del Sistema Dinamico di Acquisizione (SDAPA), superando il target previsto del 15%; sono state chiarite le modalità di affidamento delle procedure di appalto al di sotto della soglia UE di cui all'articolo 50 del Codice degli appalti; il tempo medio di aggiudicazione degli appalti sopra le soglie UE è stato ridotto a 97 giorni (il target fissato era 100 giorni). Infine, sono stati portati a termine gli interventi legati alla Strategia di professionalizzazione del personale delle stazioni appaltanti. In sede di valutazione della richiesta di pagamento della quinta rata, la Commissione europea non si è pronunciata sull'obiettivo relativo alla riduzione del 10% del tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la fase di esecuzione dei contratti pubblici. È emerso, infatti, che la formulazione dell'obiettivo decisa con la revisione di dicembre del PNRR non precisa in modo sufficiente la metodologia da applicare per valutarne il conseguimento. In attesa di ulteriori chiarimenti da parte del Governo, la Commissione ha pertanto sospeso il pagamento di €110 milioni associato a questo obiettivo.

Sulla **giustizia** (cfr. Box 2), le misure in scadenza nel secondo semestre 2023 hanno riguardato interventi di digitalizzazione e di edilizia giudiziaria. Il primo obiettivo prevedeva la digitalizzazione di almeno 3,5 milioni di atti giudiziari relativi all'ultimo ventennio. Secondo i dati della Quarta relazione sullo stato di attuazione del PNRR tale obiettivo risulta conseguito entro la scadenza. Tale indicazione permette di considerare verosimile anche l'obiettivo finale (digitalizzazione di 7,75 milioni di fascicoli) da conseguire entro giugno 2026. Il secondo obiettivo riguardava invece l'aggiudicazione di contratti per l'esecuzione di interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico, al fine di migliorare l'edilizia giudiziaria. Da quanto emerge dalla Quarta relazione, tutti i contratti risultano correttamente aggiudicati e l'obiettivo risulta raggiunto.

In **tema di infrastrutture**, gli obiettivi da raggiungere entro dicembre 2023 si riferivano al potenziamento, l'elettrificazione e l'aumento della resilienza delle ferrovie del Sud Italia e sono stati conseguiti attraverso il completamento dei lavori relativi a 172 km di ferrovie del Mezzogiorno e l'aggiudicazione dell'appalto per la costruzione della linea dell'alta velocità ferroviaria sulla linea Salerno-Reggio Calabria (nel tratto Battipaglia-Romagnano). Nonostante le criticità relative all'aumento dei prezzi e alla modifica del quadro di approvvigionamento delle materie prime, sono stati conseguiti anche le milestone relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici relativi costruzione di nuovi edifici e alla riqualificazione energetica degli immobili dell'amministrazione della giustizia, nonché dei contratti pubblici per la costruzione di nuove scuole per sostituire



gli edifici scolastici particolarmente obsoleti il cui adeguamento o miglioramento non risultano tecnicamente fattibili o economicamente convenienti.

Infine, sono stati completati gli 80 interventi di efficientamento dei teatri, cinema e musei e, in ambito di ricerca universitaria, sono stati ammessi al finanziamento circa 3.700 progetti di ricerca di interesse nazionale, superando il target europeo di 3.150.

### **Box 2. Lo stato di attuazione delle riforme della giustizia**

Il miglioramento della qualità e dell'efficienza della giustizia è elemento fondamentale per la ripresa del sistema economico. A tal fine il PNRR stanziava €3 miliardi per investimenti in risorse umane e materiali, e delinea una serie di interventi normativi per una riforma complessiva del sistema giudiziario che punta alla riduzione dei tempi dei processi e all'abbattimento dell'arretrato.

L'impegno originario assunto nel PNRR prevedeva una **riduzione** del 40% della **durata** media del **processo** civile e del 25% della durata media del processo penale, nonché **l'abbattimento del 90% dell'arretrato**. Quest'ultimo obiettivo, tuttavia, è stato oggetto di revisione del PNRR in ragione delle difficoltà emerse nel suo conseguimento. La revisione, in particolare, ha condotto a rimodulare l'obiettivo distinguendo 2 intervalli temporali: quello precedente all'emergenza pandemica, e dunque, l'arretrato fino al 2019 per il quale si prevede una riduzione del 95% entro dicembre 2024, e il periodo successivo che va dal 2020 al 2022, per il quale è richiesta la riduzione al 90% entro giugno 2026.

Il PNRR prevede un **approccio integrato** per la soluzione della questione giustizia **basato su riforme e investimenti**. Le riforme sono molteplici: di natura processuale, organizzativa e ordinamentale e ad oggi risultano tutte già in vigore o comunque in corso di attuazione. Gli **investimenti**, invece, sono articolati in tre linee di intervento: la cifra più imponente è dedicata al capitale umano da destinare all'Ufficio per il processo (circa €2,3 miliardi); poi vi sono gli investimenti nella digitalizzazione per €133 milioni circa e nell'edilizia giudiziaria per €411 milioni circa. Ad oggi, tuttavia, la spesa prodotta è ancora molto limitata, pari a circa il 25% di quanto previsto a fine piano.

Il **bilancio complessivo** di questa combinazione di riforme e investimenti è al momento solo **parzialmente positivo**: secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia la durata media dei processi si è ridotta – rispetto al 2019 – di circa il 19% per il settore civile e del 29% per il penale. Dati che risultano in linea con l'obiettivo fissato per il 2026 ma che

rimangono ancora molto elevati nel confronto con gli altri Paesi europei. Anche i tempi delle procedure esecutive e concorsuali si attestano ancora su livelli di gran lunga superiore alla media europea. L'arretrato è in costante e progressiva riduzione: in particolare, l'arretrato al 2019 è diminuito di oltre l'80% nei Tribunali e del 94% nelle Corti d'appello, dati che consentono di ritenere prossimo il raggiungimento dell'obiettivo fissato per dicembre 2024. Diversamente la riduzione del 90% dell'arretrato che va dal 2020 al 2022 è ancora molto distante dall'obiettivo per il 2026: circa il 33% per i Tribunali e 27% per le Corti d'appello. In ogni caso è da considerare che la riduzione della durata media e dell'arretrato è dovuta non tanto o non solo all'effetto delle riforme, ma soprattutto a un calo della domanda della giustizia, segno non incoraggiante di un calo di produttività del sistema.

Sul piano degli **investimenti**, l'aspetto più problematico riguarda le risorse umane per le quali sono stati impiegati €647 milioni su €2,3 miliardi. A dicembre 2023 risultavano in servizio soltanto 5.897 addetti all'Ufficio per il Processo e 3.038 tecnici-amministrativi (su un totale di assunzioni previste per la realizzazione degli obiettivi originari di 19.719 unità). Si tratta di numeri insufficienti e del tutto prevedibili se si considera la tipologia dei contratti e del basso livello di retribuzione offerti, in un quadro di ripresa dei concorsi per altre istituzioni con contratti a tempo indeterminato sicuramente più appetibili. Sono, inoltre, ancora in corso di definizione i concorsi banditi tra il 2021 e il 2023 per circa 1200 posti di magistrato ordinario che non sono tuttavia sufficienti a coprire le alte percentuali di scoperture dell'organico (16,52% dei giudici nelle Corti di merito e 23% in Cassazione).

Anche sulla **digitalizzazione**, la spesa è di €6 milioni su €133 milioni. Ciò che desta maggiore preoccupazione è il fatto che il Ministero della Giustizia persegue obiettivi del tutto autonomi rispetto al progetto "cloud first", finanziato dallo stesso PNRR, che coinvolge altre amministrazioni centrali. Il processo di migrazione al cloud anche da parte del Ministero costituirebbe un passo importante per un'effettiva modernizzazione della giustizia consentendo un riordino complessivo degli applicativi e migliori garanzie di messa in sicurezza dei dati.

Per consolidare e migliorare i risultati conseguiti, nonché per rendere competitivo il sistema giudiziario nel confronto con gli altri ordinamenti è fondamentale, dunque, portare rapidamente a termine il piano degli investimenti e porre in essere ulteriori azioni di razionalizzazione del sistema. A tal fine è necessario, in primo luogo, coprire pienamente i posti vacanti dei giudici e del personale amministrativo; integrare il numero degli addetti all'Ufficio per il Processo e stabilizzarne i contratti; nonché prevedere un

riordino della geografia giudiziaria. Occorre, inoltre, ancora investire nella digitalizzazione e favorire il passaggio al cloud.

Accanto agli investimenti dovrebbero essere attuate ulteriori riforme volte a rafforzare ulteriormente la funzione interpretativa della Corte di cassazione, a valorizzare il ruolo delle ADR e a semplificare il sistema delle esecuzioni individuali. Da ultimo, un contributo importante per un miglioramento dell'efficienza della giustizia potrebbe derivare dalla riforma del diritto penale concorsuale, nonché di alcuni aspetti della disciplina della responsabilità amministrativa degli enti (d.lgs 231/2001), dalla semplificazione delle esecuzioni individuali, e da un contestuale riordino della geografia giudiziaria.

*Per un approfondimento si rimanda al Note e Studi di Assonime n.4 del 2024, Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia, 20 marzo.*

## 5. Gli obiettivi per il 2024 (sesta e settima rata)

Nel 2024, a seguito delle revisioni del PNRR, è previsto complessivamente il raggiungimento di 48 obiettivi e 58 traguardi (17 M&T in più rispetto al Piano originario)<sup>23</sup>. La maggior parte degli obiettivi sono concentrati nel secondo semestre, per un totale di 69 M&T rispetto ai 37 previsti per il primo semestre. Per la sesta e settima rata sono previste risorse per, rispettivamente, €8,6 miliardi e €18,3 miliardi, per un totale di €26,9 miliardi.

<sup>23</sup> La versione originaria del PNRR prevedeva 31 obiettivi da completare entro il primo semestre del 2024. Con la revisione del Piano a dicembre 2023 sono stati eliminati 2 milestone e 1 target e sono state apportate alcune correzioni al cronoprogramma, mediante l'anticipazione di 2 misure al II semestre 2023 e la proroga di 6 target (4 trasferiti al II semestre 2024 e 2 al II semestre 2025). Al contempo, 13 nuove misure (la maggior parte appartenenti alla Missione 7 – REPowerEU) e 6 inizialmente con altre scadenze (4 del II semestre 2023 e 2 del II semestre 2024) sono state aggiunte. Alcuni degli obiettivi del I semestre 2024 che sono stati mantenuti hanno subito alcune modifiche, nella maggior parte dei casi di natura sostanziale (5) e solo in una situazione sono stati corretti errori materiali. In seguito alla revisione tecnica del 14 maggio scorso, gli obiettivi del I semestre 2024 sono stati ridotti da 39 a 37: si tratta, in entrambi i casi, di rimodulazione del cronoprogramma, con una scadenza spostata nel II semestre 2024 e una nel II semestre 2025. Con riguardo agli obiettivi del II semestre 2024, la versione originaria del PNRR prevedeva 58 M&T. Con la rimodulazione del PNRR di dicembre scorso, si è passati a 74 obiettivi. Si sottolinea, in particolare, l'aggiunta dei 9 obiettivi relativi al REPowerEU e di altre 2 nuove misure. Altre misure, inoltre, hanno subito modifiche nel cronoprogramma: alcune scadenze sono state posticipate al II semestre 2025 o al I semestre 2026. La revisione tecnica di maggio 2024 ha ridotto gli obiettivi per il II semestre 2024 a 69 in ragione di alcune modifiche: 2 obiettivi sono stati anticipati al II semestre 2023, 2 posticipati al I semestre 2025, 1 al II semestre 2025, 1 eliminata e, infine, 1 aggiunta (prevista inizialmente per il I semestre 2024).

## 5.1 Gli obiettivi del primo semestre 2024 (sesta rata)

Sullo stato di avanzamento delle misure in scadenza il 30 giugno 2024 al momento è possibile delineare un quadro, ancora molto preliminare, grazie alla Relazione semestrale sullo Stato di attuazione del PNRR, in base alla quale, a fine aprile 2024, risultavano **completati** 6 dei 37 obiettivi e traguardi previsti (16% del totale). Di questi, 4 sono obiettivi (target) che si riferiscono: alla riduzione dell'arretrato della giustizia amministrativa (TAR e Consiglio di Stato); al miglioramento della capacità operativa dell'amministrazione fiscale attraverso l'assunzione di 4.113 unità di personale; l'avvio degli investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)<sup>24</sup> per la componente riferibile a RFI. Le due *milestone* raggiunte riguardano l'aggiudicazione degli appalti sulla linea Adriatica Fase 1 (centrale di compressione di Sulmona e gasdotto Sestino-Minerbio) e quella relativa all'entrata in vigore del quadro giuridico di Transizione 5.0 con il DL 19/2024<sup>25</sup>, misura quest'ultima che tuttavia necessita ancora di un complesso decreto attuativo – ad oggi non ancora emanato – per divenire pienamente operativa e fruibile.

Ricordiamo che il **piano Transizione 5.0**, nato dall'esperienza del precedente Industria 4.0, è oggi uno dei pochissimi strumenti di incentivazione a disposizione delle imprese dotato di risorse significative. Con la revisione del PNRR, nell'ambito del capitolo REPowerEU, sono stati infatti assegnati a questo piano €6,3 miliardi per il finanziamento delle spese di investimento, realizzati tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2025, volte a aumentare l'efficienza dei processi produttivi sia sul piano digitale che energetico. Inoltre, grazie al suo fondamentale automatismo di erogazione in compensazione, la nuova misura, operando attraverso il **credito di imposta**, potrebbe garantire un più rapido assorbimento delle risorse e favorire, in principio, un più agevole raggiungimento degli obiettivi.

Le disposizioni relative a Transizione 5.0 vanno accolte sicuramente con favore<sup>26</sup>, ma occorre ora accelerare sull'implementazione del piano perché il processo attuativo sta

---

<sup>24</sup> Per un ulteriore approfondimento sul tema cfr. Note e Studi 6/2023 di Assonime.

<sup>25</sup> Cfr art. 38 Decreto-legge n. 19 del 2 marzo 2024, convertito dalla legge n. 56 del 29 aprile 2024. La legge è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale in data 2 maggio 2024.

<sup>26</sup> Cfr. Consultazione 5/2024 di Assonime, *Audizione di Assonime alla Camera sul decreto-legge 19/2024 recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, 12 marzo 2024. Vale la pena ricordare che in sede di conversione in legge del Decreto PNRR quater, sono state apportati alcuni emendamenti che hanno ridotto la documentazione da presentare ex ante, al fine di ottenere il contributo. È stato, inoltre, chiarito che l'arco temporale dell'incentivo riguarda gli investimenti effettuati tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2025, comprendendo, quindi, anche il periodo antecedente all'adozione del decreto-legge (2 marzo 2024).

richiedendo tempi eccessivamente lunghi: il decreto attuativo del MIMIT di concerto col MEF e col Ministero dell'Ambiente e sicurezza energetica che deve chiarire numerosi aspetti delicati non è ancora stato emanato; in aggiunta, sarà necessaria anche la predisposizione da parte del MIMIT della piattaforma telematica per la prenotazione e gestione dei crediti d'imposta funzionale al controllo del tiraggio della misura. I ritardi pesano sulle imprese che, in attesa di un quadro agevolativo chiaro e certo, sospendono le proprie decisioni di investimento in innovazione e nuove competenze sempre più necessari per aumentare la produttività del nostro tessuto produttivo.

Inoltre, i requisiti stringenti sulla tipologia di investimenti eleggibili e il complesso meccanismo di certificazione ex ante ed ex post dei risultati in termini di efficientamento energetico delle linee produttive potrebbero complicare il raggiungimento dell'obiettivo finale previsto per il 2025. Entro il 31 dicembre 2025 bisognerà non solo aver ultimato l'acquisto del bene incentivabile, ma bisognerà anche averlo messo in funzione e **interconnesso**, ossia averlo integrato nel sistema di gestione della produzione o alla rete di fornitura. Un vincolo stringente che si aggiunge al fatto che il biennio di tempo previsto per completare gli investimenti e ottenere il credito di imposta appare stretto. Il rischio, dato il vincolo dell'interconnessione, è che molte imprese dovranno accelerare l'acquisto del bene ed è probabile che già dall'estate 2025 gli investimenti si fermeranno nel timore di sfiorare i tempi.

Per avere indicazioni sullo stato di avanzamento degli altri obiettivi in scadenza a giugno 2024 è possibile attingere anche all'analisi condotte dall'Osservatorio OReP, della Fondazione Promo PA e dell'Università di Tor Vergata che sottolinea come altri 9 obiettivi possono essere considerati già conseguiti, anche se mancano ancora dei passaggi formali per il loro completamento. Data questa premessa, **possono considerarsi raggiunte 3 milestone** di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Si tratta dell'adozione del c.d. Decreto anziani<sup>27</sup> che introduce misure a favore delle persone non autosufficienti come l'introduzione sperimentale dal 2025 dell'assegno universale anziani; la pubblicazione del Piano Nuove Competenze – Transizioni<sup>28</sup>, che persegue l'obiettivo di introdurre meccanismi stabili di contenimento e contrasto del disallineamento tra domanda e offerta nel mercato del lavoro con un focus particolare verso i settori interessati dalla transizione ecologica e digitale; infine, l'adozione, con il DL 19/2024<sup>29</sup> di disposizioni che rafforzano il regime di prevenzione e contrasto al lavoro sommerso. Inoltre, l'Osservatorio OReP considera come conseguite

<sup>27</sup> Decreto legislativo n. 29 del 15 marzo 2024.

<sup>28</sup> Decreto interministeriale del 29 marzo 2024.

<sup>29</sup> Decreto-legge n. 19 del 2 marzo 2024, capo VIII, articolo 29.

sotto un profilo formale anche le *milestone* relative: alla riforma della contabilità pubblica, con l'approvazione del Quadro concettuale<sup>30</sup> dei principi per competenza e del piano contabile multidimensionale; al completamento della *spending review* annuale per il 2023; all'adozione dei provvedimenti legislativi e delle azioni specifiche per ridurre i tempi di pagamento della PA sia livello locale che centrale; all'entrata in vigore della legge quadro sulla disabilità, completata dal decreto legislativo<sup>31</sup> per il rafforzamento dell'autonomia delle persone con disabilità; infine, alla definizione di uno standard nazionale per le guide turistiche.

Il Consiglio dei ministri ha inoltre approvato, il 30 aprile 2024, il Decreto-legge Coesione<sup>32</sup> nell'ambito della nuova riforma introdotta con la revisione del PNRR di dicembre scorso per estendere alle politiche di sviluppo e coesione l'approccio *performance-based* del PNRR. All'interno del decreto sono contenute numerose misure volte a: favorire il coordinamento tra gli interventi della politica di coesione a livello regionale e quelli a livello nazionale, rendendo più efficace l'utilizzo delle risorse mediante l'individuazione degli interventi prioritari (in accordo con la Commissione europea) e l'adozione di un approccio orientato al risultato; incentivare lo sviluppo e la coesione territoriale; contribuire all'occupazione, in particolare femminile e giovanile, attraverso l'esonero dal 100% dei contributi previdenziali (c.d. bonus giovani, bonus donne e bonus ZES); infine, intervenire in maniera specifica in materia di università e ricerca, di investimenti, di cultura e di sicurezza.

Inoltre, secondo la Corte dei conti la maggior parte delle misure che a maggio 2024 erano ancora "in corso di completamento" non presentavano livelli di difficoltà elevati. Tra queste si segnalano: in tema di giustizia i target volti al completamento delle procedure di assunzione/stabilizzazione del personale; per le infrastrutture, gli interventi relativi alle "connessioni diagonali" dell'alta velocità (per le tratte Orte-Falconara e Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia); in tema di energia, l'entrata in vigore di un quadro giuridico per la semplificazione delle procedure di autorizzazione a costruire strutture per le energie rinnovabili *onshore* e *offshore*; in materia di transizione digitale, il *target* relativo alla digitalizzazione della Guardia di Finanza; infine, la *milestone* nell'ambito della riforma del quadro degli appalti pubblici e concessioni, con l'adozione di una circolare che fornisca orientamenti per sistematizzare le attuali norme applicabili.

<sup>30</sup> Ossia la guida teorica di riferimento per la definizione dei principi e degli standard della contabilità accrual.

<sup>31</sup> Decreto legislativo 62/2024, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 maggio 2024 e in vigore dal 30 giugno 2024.

<sup>32</sup> Cfr. decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, in corso di conversione in legge. L'approvazione definitiva è prevista per il 4 luglio.

Per queste misure si può ragionevolmente ipotizzare il loro completamento nei tempi previsti, alla luce della riunione della Cabina di regia PNRR dello scorso 24 giugno in cui è emerso “il positivo avanzamento degli investimenti e delle riforme, totalmente in linea con le previsioni 2024 del Piano” che ha consentito al Governo di avviare la procedura per il pagamento della sesta rata.

## 5.2 Gli obiettivi del secondo semestre 2024 (settima rata)

L’attuazione del PNRR nel secondo semestre del 2024 sarà particolarmente impegnativa considerato che entro il 31 dicembre 2024 dovranno essere raggiunti ben 69 tra milestone e target, il numero di M&T più elevato dopo quello previsto per la decima e ultima rata (173 M&T) di giugno 2026 e al cui conseguimento è legata l’erogazione della settimana rata di circa €18 miliardi.

Tra i principali **obiettivi da conseguire** si segnalano: in tema di giustizia civile, misure volte alla riduzione dell’arretrato del 95% rispetto al 2019 nei tribunali ordinari e presso le Corti d’appello civili; l’adozione di disposizioni finalizzate alla riduzione dei tempi di aggiudicazione degli appalti pubblici e alla professionalizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti e degli acquirenti pubblici nonché della legge annuale sulla concorrenza 2023. Per le **infrastrutture** ricordiamo gli interventi di riduzione delle perdite nella rete di distribuzione dell’acqua attraverso la costruzione di almeno 14 mila km di rete idrica a livello distrettuale. In tema di **transizione energetica**, l’aggiudicazione degli appalti per la costruzione di punti di ricarica rapida in autostrada (7.500 punti) e in zone urbane (almeno 9.055); infine, l’entrata in vigore della legislazione secondaria sulla riforma degli istituti tecnici e professionali. Sul **digitale**, ricordiamo alcuni interventi mirati all’abilitazione al *cloud* delle pubbliche amministrazioni locali, alla digitalizzazione del Ministero della Difesa, la migrazione completa di almeno un servizio amministrativo verso il Polo Strategico Nazionale (PSN) per almeno 100 amministrazioni pubbliche, nonché all’estensione della connettività a banda ultra-larga mediante un nuovo *backhauling* ottico ad almeno 18 isole prive di collegamenti in fibra ottica.

Proprio su alcune di queste misure legate al digitale, come evidenziato dalla Corte dei conti e il Parlamento europeo<sup>33</sup>, si stanno **accumulando ritardi e criticità realizzative** che minacciano il conseguimento di milestone e target nei tempi stabiliti. Ad esempio, nella sua relazione, la Corte dei conti ha segnalato che, a fine 2023, nessuna delle 100

<sup>33</sup> Cfr Corte dei conti, 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, 29 febbraio 2024 e Parlamento europeo, Italy’s National Recovery and Resilience Plan”, 3 aprile 2024.

amministrazioni previste era ancora migrata al Polo Strategico Nazionale, mostrando dunque un “tasso di realizzazione pari allo 0”. A causa delle criticità riscontrate fin dall’inizio, questo traguardo è stato oggetto di modifica, nell’ambito della revisione del PNRR, rivedendo al ribasso la milestone da completare entro settembre 2024: sarà ora sufficiente che le 100 amministrazioni pubbliche migrino almeno un servizio al PSN e non più tutti i servizi come originariamente previsto. Ciò dovrebbe aver contribuito a dare un impulso al progetto che sembra essere ripartito stando alle dichiarazioni del Sottosegretario Butti<sup>34</sup> in base alle quali sarebbero 230 le migrazioni verso il PSN attualmente in corso.

Nell’ambito della banda ultra-larga, anche, il piano “**Isole minori**”, che ha l’obiettivo di fornire connettività adeguata a 21 isole minori selezionate (di cui, come visto, 18 entro dicembre 2024) presenta criticità: ad oggi, sebbene il 95% delle tratte risulti in lavorazione, solo il 5% risulta connessa<sup>35</sup>. Secondo la Corte dei conti<sup>36</sup>, alcune difficoltà circa la concreta realizzazione dell’intervento sono legate soprattutto alla realizzazione delle “tratte a terra” di allacciamento delle connessioni sottomarine. Sebbene alcune delle problematiche iniziali, legate alla realizzazione dei cavi e alla disponibilità sul mercato di navi specializzate nella loro posa sottomarina sembrano ormai superate, la Corte sottolinea la necessità di procedere con celerità e attenzione per il rilascio delle autorizzazioni residue, al fine di intervenire prontamente in caso di nuove difficoltà o ritardi.

Nell’ambito dell’investimento per la costruzione di “reti ultraveloci”, anche il **Piano “Italia a 1 Giga”**, il cui obiettivo è portare, entro giugno 2026, la connettività ad almeno 1 Gbps a oltre 6 milioni di numeri civici nelle aree del paese coperte da reti con velocità di connessione inferiori a 300 Mbit/s, presenta criticità. Fin dall’inizio si sono riscontrati ritardi rispetto al target di copertura previsto in capo a TIM e Open Fiber, le due imprese aggiudicatrici dei bandi e dunque incaricate della realizzazione del piano di cablaggio. Ritardi imputabili non solo all’aumento dei costi, ma anche alle difficoltà nell’ottenere i permessi per le opere, di reperire le necessarie maestranze e quelle derivanti da svariate inesattezze dei dati delle mappature di Infratel utilizzate per i bandi di gara. Tali criticità rischiano di compromettere la realizzazione delle opere di scavo e di posa della fibra per le aree grigie nei tempi previsti, considerato che ad oggi, i numeri civici che risultano connessi sono solo il 19%, mentre quelli in lavorazione raggiungono il 43%<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Cfr. C. Fotina, *Cloud di stato, PA in recupero, Indennizzo a Fastweb-Aruba*, Sole 24 Ore 12/06/2024.

<sup>35</sup> <https://connetti.italia.it/it/piano/isole-minori/>

<sup>36</sup> Corte dei conti, *Isole minori collegate*, Delibera n. 40/2024/G, 13 febbraio 2024.

<sup>37</sup> <https://connetti.italia.it/it/piano/1-giga/>



## 6. Considerazioni conclusive

**A più di un anno dall'inizio del processo di revisione del PNRR**, che inevitabilmente ha prodotto diversi rallentamenti, e a soli due anni dalla conclusione del Piano, **è necessario ora procedere** con determinazione alla sua piena attuazione, finalizzando le molte iniziative in corso di realizzazione.

È cruciale che l'attuazione del Piano sia sempre al centro dell'agenda politica, in modo da conseguire tutto il potenziale contributo alla crescita del PIL del PNRR. Fino ad oggi le **stime dell'impatto del PNRR sulla crescita, riviste progressivamente al ribasso**, hanno dovuto tener conto delle difficoltà nella realizzazione della spesa: si osserva infatti nelle diverse stime, effettuate in passato sia del MEF sia dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), una costante riduzione dell'impatto macroeconomico negli anni iniziali del PNRR e fino al 2025, per effetto del minor utilizzo delle risorse a disposizione, per poi rafforzarsi nel 2026, l'ultimo anno del Piano. In questo ambito le analisi più recenti dell'UPB<sup>38</sup> indicano però che l'impatto cumulato del PNRR sul PIL potrebbe ridursi, nel 2026, al +2,9%, rispetto alla stima del +3,4% indicata dal Governo nel DEF dello scorso aprile.

La corretta esecuzione del PNRR è fondamentale per sostenere la crescita non solo nel breve ma anche nel lungo periodo: secondo stime effettuate dalla Banca di Italia l'efficace realizzazione dei programmi di investimento e delle riforme previsti dal PNRR potrebbe avere effetti duraturi sulla crescita dovuti a incrementi di produttività tra 3 e 6 punti percentuali nell'arco del prossimo decennio, oltre a innalzare il prodotto di oltre di 2 punti percentuali nel breve termine<sup>39</sup>. Queste stime sono in linea con quelle dell'UPB, che, se da una parte attribuiscono alla piena attuazione delle spese per investimenti previsti dal PNRR un incremento del PIL nel 2026 di poco inferiore a 3 punti percentuali, dall'altra parte indicano un impatto ben più significativo e persistente dell'**entrata a pieno regime delle riforme strutturali**, di circa dieci punti percentuali di PIL nel lungo periodo. L'UPB attribuisce questo potenziale risultato in particolare alle riforme su istruzione e ricerca, a quelle sulle politiche attive del mercato del lavoro, su pubblica amministrazione, giustizia e in materia di concorrenza e appalti. A titolo esemplificativo, un aumento fino all'1% del prodotto potenziale sarebbe attribuibile alla sola riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione, qualora si riuscisse a ridurre il divario di spesa in questo ambito rispetto alla media europea.

<sup>38</sup>Cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, Rapporto dell'UPB sulla politica di bilancio, giugno 2024.

<sup>39</sup> Cfr. Banca di Italia, Relazione annuale sul 2023, 31 maggio 2024.

Occorre dunque proseguire sulla strada delle **riforme** previste dal PNRR (per la maggior parte già avviate), in particolare quelle necessarie per l'ammodernamento del sistema produttivo e della pubblica amministrazione dove storicamente si concentrano alcune delle maggiori debolezze strutturali del nostro paese. A ciò si aggiunge un vincolo molto importante per il nostro Paese: sugli obiettivi raggiunti **non si può fare "marcia indietro"** (*no reversal*). È lo stesso Regolamento UE n. 241 del 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza a stabilirlo: in base all'art. 24, infatti, "il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi (da cui dipende l'erogazione delle rate) presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato". Ciò vale soprattutto per le riforme che ciascuno Stato membro si è impegnato a realizzare e che non sarebbero in grado di produrre i loro risultati attesi qualora fossero cancellate o depotenziate dopo il versamento della relativa rata.

Completare gli investimenti e le riforme del PNRR è importante per fruire a pieno dei benefici che la loro attuazione comporta, ma anche perché dal raggiungimento degli obiettivi fissati nei tempi dal Piano previsti dipende l'erogazione delle restanti rate di finanziamento (quasi €82 miliardi). Un impegno che desta qualche preoccupazione vista **la concentrazione, a seguito della revisione del PNRR, degli obiettivi nella fase finale** del Piano. Tuttavia, la scelta del Governo di riunire quasi la metà dei milestone e target rimanenti (ben 173) in un'unica scadenza a giugno 2026 potrebbe paradossalmente risultare conveniente. In questo modo, infatti, il mancato raggiungimento di questi obiettivi nei tempi previsti metterebbe a rischio solo l'erogazione dell'ultima rata di €28,5 miliardi.

Il rischio di un ritardo nell'attuazione degli interventi verrebbe mitigato nel caso in cui si raggiungesse un accordo con l'UE per un'estensione oltre giugno 2026 dell'orizzonte temporale del PNRR. Tale ipotesi, come già sottolineato, al momento non è contemplata dalle istituzioni europee.

Attuare il PNRR in tempi stretti è un compito difficile per le Amministrazioni, ma esso rappresenta anche un'opportunità di riformare il modo di operare della PA. Attraverso NGEU e il PNRR si è definito un nuovo modello di *governance performance-based* dell'azione della pubblica amministrazione, in cui i finanziamenti europei vengono erogati agli stati membri solo al conseguimento di determinati risultati.

Il PNRR rappresenta un'occasione di apprendimento "sul campo" per la nostra pubblica amministrazione, che non è abituata a operare in questi termini (dover "rendicontare" i risultati conseguiti abitua a misurare la *performance*, a trovare un linguaggio comune e

*fact based* fra amministrazioni dello Stato e con la Commissione europea e contribuisce ad alzare il livello di ambizione amministrativa).

Inoltre, si deve iniziare a guardare oltre il 2026, quando il PNRR sarà terminato. In questo senso è fondamentale far tesoro di quel processo di apprendimento anche in vista delle **nuove regole sulla governance economica europea** che prevedono, con la predisposizione di **piani nazionali strutturali del bilancio a medio termine**, da parte degli stati membri una programmazione della politica economica che dovrà necessariamente contenere un'agenda di riforme e investimenti che ricorda l'impianto e la struttura dei PNRR.

Ricordiamo che i piani saranno differenziati da paese a paese, dovranno contenere, oltre agli obiettivi di bilancio e percorsi di aggiustamento dei conti pubblici, anche le misure necessarie per dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese e per affrontare eventuali squilibri macro-economici, nonché le riforme e gli investimenti necessari per conseguire le politiche comuni per l'ambiente, la digitalizzazione, la sicurezza energetica, la resilienza economica e sociale e la difesa. I piani avranno una durata di quattro anni, ma per rendere più graduale il percorso di aggiustamento, essi potranno, su richiesta del paese interessato, essere estesi fino a sette anni ma solo in presenza di adeguate misure di riforma e di investimento (comprese quelle del PNRR) verificabili e vincolate nel tempo, da attuare in tempi predefiniti. Tali misure dovranno essere concordate con la Commissione che ne verificherà ex-post l'attuazione per tutta la durata del piano (sebbene, in questo caso, con un'incisività diversa rispetto alle procedure del PNRR).

E anche in questa prospettiva sarà importante continuare a mantenere, come sta accadendo con il PNRR, un dialogo costante fra il Governo e la Commissione, così come la nuova fase di monitoraggio rafforzato con i soggetti attuatori del PNRR sullo stato di avanzamento delle diverse misure. Queste interlocuzioni hanno di fatto consentito di rivedere alcuni aspetti sostanziali del PNRR originario sui quali erano emerse delle criticità dimostrando l'importanza di questo lavoro di coordinamento e confronto con le istituzioni europee.