

Senato della Repubblica
4^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea)
5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio)

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)

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 12 settembre 2023

La Banca d'Italia ringrazia la 4^a e la 5^a Commissione del Senato della Repubblica per l'invito a esprimere le proprie valutazioni 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)".

Nella presente memoria si esaminano i contenuti della terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR e si formulano alcune osservazioni. La memoria discute inoltre la proposta del Governo, trasmessa alle Camere lo scorso 27 luglio, circa la revisione del Piano e gli interventi relativi al programma *REPowerEU*, il nuovo strumento europeo finalizzato a perseguire il risparmio energetico e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento.

1. Il progresso nell'attuazione del Piano e l'erogazione delle rate di finanziamento

La terza Relazione presentata dal Governo ripercorre i risultati conseguiti nel secondo semestre dello scorso anno e i traguardi e gli obiettivi relativi al primo semestre di quest'anno. Fornisce inoltre una stima delle spese effettivamente sostenute allo scorso febbraio, analizza le difficoltà di attuazione riscontrate e, prefigurando una generale revisione del PNRR, illustra le linee di intervento legate a *REPowerEU*.

I traguardi e gli obiettivi del secondo semestre 2022 (terza rata). – L'erogazione della terza rata, pari a 19 miliardi al netto del prefinanziamento (10 miliardi di sovvenzioni e 9 di prestiti) era condizionata al conseguimento di 55 traguardi e obiettivi nel secondo semestre del 2022. I risultati da raggiungere, concentrati soprattutto nelle missioni per la transizione ecologica e quella digitale, riguardavano 23 riforme e 32 investimenti¹.

¹ Nel complesso il Piano prevede 527 traguardi e obiettivi da conseguire entro giugno 2026. Per maggiori dettagli, cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale* sul 2021 e sul 2022.

Tra le prime figuravano gli interventi di riforma della giustizia civile e penale, delle crisi d'impresa e della giustizia tributaria; la legge annuale per il mercato e la concorrenza e gli atti conseguenti; l'implementazione del programma di politiche attive Garanzia Occupabilità Lavoratori (GOL); la definizione del piano nazionale per il contrasto al lavoro sommerso.

Per quanto riguarda gli investimenti, era prevista una forte accelerazione di quelli relativi alla digitalizzazione della Pubblica amministrazione². Nel comparto della giustizia si intendeva procedere con il reclutamento di personale con mansioni tecniche da destinare a tribunali e corti. Sul fronte della transizione ecologica si programmava di rafforzare le reti di distribuzione dell'energia elettrica, mentre in ambito infrastrutturale era prevista l'aggiudicazione degli appalti per la costruzione di alcune linee ferroviarie ad alta velocità e per lo sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS). Altri investimenti rilevanti riguardavano l'aumento del numero di posti letto in alloggi universitari e l'adozione di un sistema di certificazione della parità di genere, volto a ridurre il divario salariale e ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

L'Italia ha chiesto ufficialmente il pagamento della terza rata nel dicembre del 2022; la valutazione da parte della Commissione europea sul conseguimento dei relativi traguardi e obiettivi si è conclusa lo scorso 28 luglio con un giudizio preliminare positivo per 54 dei 55 risultati previsti. L'obiettivo riguardante l'assegnazione di 7.500 posti letto a studenti universitari non è stato oggetto di valutazione; l'importo della rata verrebbe pertanto decurtato di 519,5 milioni. Questo obiettivo, con la relativa erogazione dei fondi, sarebbe trasferito – previa approvazione del Consiglio dei Ministri economici e finanziari dell'Unione europea – tra quelli che verranno valutati per il pagamento della quarta rata.

I traguardi e gli obiettivi del primo semestre 2023 (quarta rata). – Per il primo semestre di quest'anno, il Piano prevedeva il raggiungimento di 27 risultati, di cui 8 relativi a riforme e 19 a investimenti. Come nel precedente semestre, i risultati da conseguire riguardavano in larga parte le missioni relative alla transizione ecologica e digitale.

² Si programmavano l'avvio delle iniziative di cybersicurezza, la creazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati, il completamento del Polo Strategico Nazionale, dedicato alla fornitura dei servizi *cloud* alla Pubblica amministrazione, e la digitalizzazione di alcuni servizi messi a disposizione sul portale dell'INPS.

Il principale intervento di riforma previsto era l'adozione del codice dei contratti pubblici, avvenuta con l'emanazione del D.lgs. 36/2023 del 31 marzo 2023. Si intendeva inoltre proseguire l'attuazione delle riforme del processo civile e penale e del pubblico impiego e sono stati realizzati alcuni interventi settoriali (in quest'ambito, si è registrata l'approvazione della legge delega per la non autosufficienza, L. 33/2023).

Per quanto riguarda gli investimenti, i principali traguardi attenevano alla sperimentazione dell'idrogeno, allo sviluppo di infrastrutture di ricarica elettrica e al rinnovo del parco ferroviario; tra gli obiettivi rilevavano in particolare quelli relativi all'Ecobonus e al Sismabonus, alla creazione di imprese femminili, all'assegnazione di borse di studio per corsi di medicina generale.

Alcuni dei risultati previsti per l'erogazione della quarta rata sono oggetto di una proposta di modifica avanzata dal Governo lo scorso 11 luglio³, che ha già ricevuto una valutazione preliminare positiva da parte della Commissione europea⁴. Oltre all'aggiunta dell'obiettivo relativo al numero di posti letto negli studentati, sono richieste variazioni per misure specifiche inerenti, tra l'altro, la tecnologia satellitare e l'economia spaziale, l'industria cinematografica, lo sviluppo dell'idrogeno per le ferrovie, il Sismabonus, l'installazione delle colonnine di ricarica, la creazione di nuovi posti in asili nido e l'imprenditoria femminile.

2. L'avanzamento finanziario

Finora l'Italia ha ricevuto 66,9 miliardi (37,9 sotto forma di prestiti e il resto di sovvenzioni), circa il 35 per cento delle risorse messe a disposizione del nostro paese nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza⁵. Una volta ricevuto il parere positivo da parte del Consiglio, ad essi si aggiungeranno 18,5 miliardi relativi alla terza rata⁶.

³ Questa proposta di revisione è coerente con quella, riferita al Piano nel suo complesso, presentata il 27 luglio. Di questa seconda proposta si discute nella sezione 4.

⁴ Cfr. Commissione europea, *Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) (ST 10160/21 INIT; ST 10160/21 ADD 1 REV 2) of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, COM (2023) 477 final. Il documento riporta nel dettaglio i contenuti delle modifiche. In attesa dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio, la richiesta di pagamento della quarta rata non è stata ancora effettuata.

⁵ Sono inclusi 24,9 miliardi ricevuti dall'Italia ad agosto del 2021 a titolo di prefinanziamento.

⁶ Ai 19 miliardi inizialmente previsti si sottrarrebbero circa 500 milioni di fondi relativi all'assegnazione di 7.500 posti letto a studenti universitari.

Secondo la Relazione, nel complesso le spese sostenute al 28 febbraio 2023 erano pari a circa 25,7 miliardi. L'impiego delle risorse ha riguardato principalmente il rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus (8,7 miliardi), il credito d'imposta per i beni strumentali legati a Transizione 4.0 (5,4 miliardi), le linee di collegamento ad alta velocità e il potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave (complessivamente 3,8 miliardi) e le misure per "la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni" (1,7 miliardi).

Il progresso nell'uso delle risorse, più lento rispetto a quello delle erogazioni di finanziamenti europei all'Italia nell'ambito del Piano, è in larga parte determinato dal ciclo di implementazione dei progetti, che inizialmente prevedevano una maggiore rilevanza delle fasi normative, amministrative e di progettazione. Vi hanno però inciso anche i ritardi di alcuni bandi di gara, che hanno comportato – rispetto alla pianificazione finanziaria originale – una rimodulazione del profilo temporale della spesa. L'effettivo impiego dei fondi dovrebbe accelerare progressivamente nei prossimi mesi, per raggiungere un picco nel biennio 2024-25, in concomitanza con la fase di più intensa realizzazione dei progetti.

Sulla base di nostre elaborazioni effettuate sulle informazioni desunte dall'esito dei bandi e dei decreti per l'attribuzione delle risorse, a fine maggio le risorse a valere sul PNRR complessivamente assegnate ai soggetti responsabili dell'attuazione delle misure (sia pubblici sia privati) ammontavano a circa 141,9 miliardi (pari al 74,1 per cento della dotazione complessiva); il 40,7 per cento delle assegnazioni territorializzabili era destinato al Mezzogiorno⁷.

3. Elementi di difficoltà nell'attuazione del Piano

La Relazione al Parlamento fornisce un'analisi dei fattori che potrebbero rallentare l'attuazione del Piano e ostacolare il conseguimento di traguardi e obiettivi. In base a una ricognizione avviata presso le Amministrazioni responsabili, la Relazione propone un'analisi degli interventi che tiene conto di possibili elementi di debolezza, suddivisi in quattro categorie. Le prime due categorie sono riferite a fattori esterni considerati oggettivi (da un lato i rincari energetici e le difficoltà di approvvigionamento delle

⁷ Questa quota di assegnazioni è coerente con l'obiettivo del Piano di impiegare almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili nel Mezzogiorno.

forniture, dall'altro la bassa partecipazione delle imprese alle gare d'appalto e l'impreparazione del sistema produttivo); le altre due sono relative a problematiche nella rendicontazione delle misure e a difficoltà normative, amministrative e gestionali.

Dall'analisi emerge che le misure del PNRR che mostrano almeno un profilo di criticità sono 118 (a fronte di quasi 300 totali). Di queste, quelle che presentano almeno un ostacolo all'attuazione giudicato oggettivo (e quindi idoneo a motivare una richiesta di modifica⁸) sono 57, per un ammontare pari a oltre 95 miliardi (cfr. Tav. 1), circa la metà delle risorse messe a disposizione attraverso il Dispositivo di ripresa e resilienza.

Alcune considerazioni sugli ostacoli oggettivi all'attuazione. – Con riferimento alle 57 misure interessate dai fattori oggettivi individuati dalla Relazione, nostre stime mostrano che oltre l'80 per cento delle risorse a esse destinate è già stato assegnato ai soggetti attuatori, pur con una certa variabilità tra missioni⁹. In vista di una complessiva revisione del Piano, si osserva che, qualora si intendesse rimodulare parte dei fondi già assegnati, il cambio di destinazione potrebbe innescare un processo amministrativo impegnativo – tanto più impegnativo quanto più numerosi e frammentati sono i soggetti attuatori – che rischierebbe di rallentare l'implementazione dei progetti interessati.

In relazione all'aumento dei prezzi di materie prime e materiali da costruzione, si stima che alla fine del 2022 il costo dei progetti inclusi nel Piano era cresciuto in media di circa il 10 per cento rispetto a quanto inizialmente preventivato¹⁰. Gli incrementi più rilevanti interessavano le iniziative connesse con la transizione ecologica e con la costruzione di infrastrutture. Gli effetti dei rincari sulle opere del Piano si sono parzialmente ridimensionati nel corso del 2023: da un lato, i prezzi dei beni energetici si

⁸ La possibilità di apportare delle variazioni al Piano è disciplinata dall'articolo 21 del regolamento del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, secondo cui la proposta di modifica di un determinato intervento deve essere motivata dalla sussistenza di circostanze oggettive che ne ostacolano l'attuazione. Nella Relazione gli ostacoli considerati oggettivi sono: aumento dei costi; scarsità dei materiali; ridotta partecipazione delle imprese alle gare (determinata ad esempio da squilibri tra domanda e offerta, o da una scarsa attrattività degli investimenti); impreparazione del tessuto produttivo (ad esempio, carenza di manodopera o scarso sviluppo di alcune filiere strategiche).

⁹ Per le missioni 3, 5 e 6 i fondi sono stati assegnati completamente o quasi. Nelle restanti missioni le assegnazioni rappresentano circa i tre quarti del totale delle risorse disponibili.

¹⁰ Cfr. il riquadro: *Lo stato di attuazione del PNRR* in Banca d'Italia, *Relazione annuale* sul 2022.

sono ridotti, pur rimanendo al di sopra dei livelli precedenti la pandemia; dall'altro lato, alcuni provvedimenti legislativi hanno compensato parte dei maggiori costi dei lavori attraverso risorse nazionali¹¹. L'aumento dei costi rimane comunque un impedimento rilevante, che può essere invocato come una circostanza oggettiva a sostegno di una richiesta di modifica del Piano¹².

Nella Relazione, tra i possibili elementi di rischio per l'attuazione del Piano viene considerata anche l'eventuale difficoltà di soddisfare la maggiore domanda di alcuni fattori produttivi necessari per la realizzazione degli interventi. Nel caso della manodopera, ad esempio, si stima che nell'anno di picco della spesa saranno richiesti circa 300.000 lavoratori aggiuntivi¹³. Il settore delle costruzioni registrerebbe la variazione occupazionale maggiore (65.000 unità)¹⁴. La domanda di lavoro generata dal Piano sarà elevata anche per alcuni comparti di minore dimensione che impiegano manodopera maggiormente qualificata. Per favorire la realizzazione dei progetti e trarre pieno beneficio dalla più alta domanda di lavoro indotta dalla realizzazione del Piano occorrerebbero pertanto mirati interventi di formazione e per l'attrazione di capitale umano, oltre che politiche volte ad accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e a favorire la ricollocazione dei disoccupati verso i settori in espansione. Anche in vista dell'imminente revisione (cfr. la sezione 4), una ripartizione della spesa il più possibile omogenea tra tutti gli anni restanti di applicazione del PNRR ridurrebbe l'occorrenza di picchi di domanda concentrati nel tempo e più difficili da soddisfare per le imprese¹⁵.

¹¹ Maggiori informazioni sulle misure adottate sono contenute nella seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, trasmessa al Parlamento lo scorso 5 ottobre. Di particolare rilevanza è il Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, istituito dal DL 50/2022, convertito con modificazioni dalla L. 91/2022.

¹² Cfr. Commissione europea, "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di *REPowerEU*", comunicazione 2023/C 80/01.

¹³ Si considerano solo gli interventi aggiuntivi rispetto alla programmazione finanziaria precedente il PNRR. La stima dell'occupazione attivata dal Piano sale a 375.000 unità se si considerano anche le risorse messe a disposizione dal Fondo nazionale complementare. Per maggiori dettagli, si veda lo studio, già citato dalla Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, G. Basso, L. Guiso, M. Paradisi e A. Petrella, *L'occupazione attivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue caratteristiche*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 747, 2023.

¹⁴ Sebbene consistente, questo fabbisogno di manodopera potrebbe essere in parte soddisfatto dai lavoratori attualmente impiegati nelle opere di riqualificazione del patrimonio abitativo, allorché i cospicui incentivi fiscali a queste associati si ridurranno gradualmente.

¹⁵ Tra le criticità legate al maggiore fabbisogno di fattori produttivi, la Relazione cita inoltre possibili difficoltà nell'approvvigionamento di beni intermedi. Per quanto questo sia un aspetto esposto a numerosi rischi anche di natura geopolitica, al momento le catene di fornitura internazionali appaiono tornate alla normale operatività, dopo le tensioni registrate nel corso della crisi pandemica e nel primo periodo di ripresa economica.

Le difficoltà normative, amministrative, gestionali e di rendicontazione. – La Relazione segnala alcune difficoltà legate al disegno del Piano, come l’elevata frammentazione di alcuni interventi tra un insieme eterogeneo di soggetti attuatori pubblici, in taluni casi sprovvisti delle risorse umane e delle competenze tecniche necessarie a portare a termine gli investimenti programmati. L’assunzione di personale aggiuntivo nella Pubblica amministrazione destinato all’attuazione del Piano ha ridotto solo in parte questa carenza; la limitata attrattività delle posizioni lavorative bandite, di durata temporanea e legate all’orizzonte di applicazione del Piano, ha infatti reso difficoltoso il processo di reclutamento. A fronte di tale criticità, successivi provvedimenti legislativi hanno previsto la possibilità di trasformare tali incarichi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato (DL 115/2022 e DL 13/2023).

Ulteriori elementi di criticità sono individuati nell’onerosità di determinati processi autorizzativi che coinvolgono una pluralità di soggetti, oppure nella complessità delle operazioni di rendicontazione, rallentate anche da un necessario periodo di adattamento dovuto all’introduzione della nuova piattaforma gestionale ReGiS predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato. La soluzione tempestiva di queste problematiche è presupposto indispensabile per una spedita implementazione delle misure previste, indipendentemente dall’esito del processo di revisione del Piano.

4. Le proposte di revisione del PNRR e il capitolo *REPowerEU*

L’esigenza di rivedere il Piano viene motivata dal Governo con la necessità di tenere conto sia del mutato contesto geopolitico, a cui sono connessi alcuni fattori di ostacolo alla realizzazione delle opere (come ad esempio l’aumento dei costi), sia delle ulteriori criticità documentate nella Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (cfr. la sezione 3).

Le proposte di revisione del Piano. – Le proposte di modifica, trasmesse al Parlamento lo scorso 27 luglio¹⁶, riguardano 144 interventi, su un totale di quasi 300.

¹⁶ In seguito all’approvazione delle risoluzioni da parte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati in data 1° agosto, il Governo ha trasmesso le proposte di revisione alla Commissione europea. Entro due mesi questa dovrà fornire le proprie valutazioni che, se positive, consentiranno di depositare presso il Consiglio la proposta di adozione di una nuova decisione di esecuzione. L’eventuale approvazione dovrebbe avvenire, di norma, entro quattro settimane dalla proposta della Commissione.

Si propone la sostanziale eliminazione di nove misure (per un importo complessivo di 15,9 miliardi), concentrate nelle missioni 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” e 5 “Inclusione e coesione”, la cui attuazione non è ritenuta compatibile con i tempi e le modalità di rendicontazione del Piano. Molte delle risorse di questi progetti (13,3 miliardi, secondo nostre elaborazioni) sono già state assegnate ai soggetti attuatori, in larga parte enti territoriali (Comuni o Città metropolitane). Il Governo intenderebbe realizzare ugualmente gli interventi eliminati, finanziandoli con risorse alternative attualmente non identificate nel dettaglio.

Le principali misure oggetto di definanziamento sono: (a) gli interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (6 miliardi), destinati alla prevenzione e mitigazione dei danni connessi con il rischio idrogeologico, all'incremento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e alla messa in sicurezza di centri abitati, edifici pubblici, strade, ponti e viadotti; (b) gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana (3,3 miliardi) e i Piani urbani integrati (2,5 miliardi), volti a ridurre le situazioni di emarginazione e di degrado sociale e a migliorare il decoro urbano¹⁷; (c) le misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico (1,3 miliardi)¹⁸.

Oltre a questi progetti ne vengono definanziati altri per importi di minore entità; alcune risorse vengono inoltre riallocate tra misure nello stesso ambito tematico o destinate a finanziare interventi inizialmente non previsti dal Piano¹⁹.

La gran parte delle modifiche riguarda una riduzione dei risultati quantitativi da raggiungere o l'allungamento dei tempi di attuazione²⁰.

Tra le modifiche più rilevanti in termini di investimenti si segnalano: l'eliminazione del Sismabonus, con lo spostamento delle risorse liberate e dei relativi obiettivi quantitativi in capo all'Ecobonus; lo storno di 2 miliardi

¹⁷ Il completamento di questi investimenti sarebbe ostacolato dalla loro eccessiva frammentazione territoriale e dall'elevata incidenza di progetti già in essere prima del Piano, per cui sarebbe difficile verificare il rispetto del principio *Do Not Significant Harm* (DNSH).

¹⁸ Questi progetti, già in essere prima del Piano, non sarebbero del tutto in linea con le più recenti modifiche normative, alcune delle quali contenute nel Piano stesso.

¹⁹ In particolare, si segnalano: un nuovo bando di selezione per gli interventi previsti dal piano Asili nido, per il quale verrebbero stanziati ulteriori 900 milioni; la creazione di una “ZES unica del Mezzogiorno” (1 miliardo); la ricostruzione delle zone alluvionate dell'Emilia Romagna, sulla cui finanziabilità sono in corso approfondimenti.

²⁰ Alcune revisioni mirano invece a chiarire la formulazione degli obiettivi, al fine di evitare difficoltà interpretative in fase di rendicontazione.

attualmente assegnati ad alcune opere ferroviarie, per finanziare la costruzione di tratte alternative; la diminuzione del numero di edifici scolastici oggetto di interventi di messa in sicurezza; il ridimensionamento dell'obiettivo relativo all'estensione del tempo pieno e del servizio di mensa; la riduzione degli interventi infrastrutturali connessi con il progetto di potenziamento dei Centri per l'impiego.

Alcune richieste di modifica riguardano anche importanti interventi di riforma inclusi nel Piano. Tra queste rilevano: il ridimensionamento dell'obiettivo di riduzione dell'arretrato dei tribunali; la maggiore gradualità nella diminuzione dei tempi tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione delle infrastrutture; la rimodulazione degli obiettivi di contrasto all'evasione fiscale; lo slittamento dell'entrata in vigore della riforma degli Istituti tecnici e professionali e la revisione del termine per il reclutamento degli insegnanti attraverso appositi percorsi universitari abilitanti. Su questi temi, dove si concentrano alcune delle maggiori debolezze strutturali del nostro paese, sarà comunque necessario agire con decisione per il perseguimento di risultati ambiziosi, indipendentemente dall'esito delle richieste di modifica del Piano.

Il capitolo REPowerEU. – Gli interventi legati al programma REPowerEU ammonterebbero a circa 19 miliardi. Essi sarebbero finanziati da risorse dei progetti eliminati, nuove sovvenzioni europee e fondi legati alle politiche di coesione 2021-2027.

Tra i principali investimenti si segnalano un credito d'imposta denominato Transizione 5.0 green²¹ (circa 4 miliardi); un nuovo schema di aiuto per finanziare lo sviluppo di filiere strategiche per le tecnologie a zero emissioni (2 miliardi) e per l'autoproduzione di energia rinnovabile (1,5 miliardi); l'ammodernamento delle reti attraverso sistemi di smart grids e di resilienza climatica (circa 1 miliardo).

Il capitolo alloca inoltre risorse consistenti per aumentare l'efficienza energetica degli edifici, sia pubblici (3,6 miliardi) sia privati (4 miliardi). Per questi ultimi il modello sarebbe analogo a quello dei precedenti incentivi fiscali (Ecobonus), ma limitato ai giovani e alle famiglie a rischio di povertà energetica. Sono previste anche nuove infrastrutture di rete elettrica e per il gas naturale, così come interventi per l'elettrificazione delle

²¹ Tale misura affiancherebbe gli incentivi Transizione 4.0 già presenti nel Piano, al fine di incentivare la riduzione dei consumi energetici nei processi produttivi e delle emissioni, la sostituzione dei combustibili fossili e l'economia circolare.

banchine portuali e la riconversione di raffinerie di petrolio in bioraffinerie. Nel capitolo sono infine incluse alcune misure di riforma di natura prevalentemente settoriale²².

Per favorire l'impiego delle risorse, gli interventi del capitolo *REPowerEU* farebbero ampiamente leva sullo strumento del credito d'imposta, che nei primi anni di applicazione del Piano ha garantito un rapido assorbimento delle risorse (cfr. la sezione 2). Con riferimento ai soggetti attuatori, la realizzazione degli investimenti di rete potrebbe beneficiare del coinvolgimento delle principali imprese del settore energetico.

5. Considerazioni conclusive

La Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza offre un'approfondita disamina del raggiungimento di traguardi e obiettivi cui sono legate le erogazioni della terza e della quarta rata di finanziamento; fornisce un quadro aggiornato dell'avanzamento della spesa; esamina gli aspetti problematici che potrebbero ostacolare la completa attuazione degli interventi; delinea gli indirizzi strategici per la revisione del Piano e la presentazione del nuovo capitolo *REPowerEU*.

Un quadro più ricco sulle prospettive dell'attuazione del PNRR emerge dalla lettura congiunta della Relazione e delle proposte di revisione del Piano effettivamente formulate a fine luglio. La prospettata riduzione degli obiettivi quantitativi per un numero consistente di interventi – avanzata a fronte dei sopravvenuti ostacoli all'attuazione descritti nei due documenti – si accompagnerà a un parziale riorientamento delle finalità del Piano. Anche per via dell'introduzione dei nuovi interventi legati a *REPowerEU*, le misure a favore dell'efficienza, della transizione e dell'indipendenza energetica risulterebbero rafforzate; contestualmente, si ridurrebbe l'impegno in altri ambiti, come la tutela del territorio e la rigenerazione urbana.

Nelle proposte di revisione si esprime la volontà di realizzare comunque gli interventi eliminati dal Piano, destinandovi risorse nazionali non ancora tuttavia specificate. Dati i vincoli di finanza pubblica, ogni aumento di

²² Queste comprendono: (1) una riforma per la riduzione dei costi di connessione degli impianti a biometano; (2) provvedimenti di mitigazione del rischio finanziario associato ai *power purchase agreements* da fonti di energia rinnovabile; (3) un aggiornamento del quadro regolatorio della formazione, anche per i lavoratori della Pubblica amministrazione, per favorire il *reskilling* necessario alla transizione ecologica; (4) l'adozione di un Testo unico per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

spesa o riduzione di entrata dovrà essere preceduto dall'identificazione di coperture strutturali certe e adeguate. Una rapida individuazione delle fonti di finanziamento per questi interventi è necessaria anche per fornire un quadro finanziario affidabile alle Amministrazioni già impegnate nella realizzazione di questi investimenti.

Nel rispetto dei vincoli di bilancio e della legislazione europea in materia di revisione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, modifiche del Piano sulla base di motivazioni adeguatamente documentate sono possibili, nell'ambito di un costruttivo confronto con la Commissione europea, deputata a valutarne la pertinenza.

Date la rilevanza del Piano per le prospettive di sviluppo del Paese e la serrata cadenza temporale prevista per l'implementazione delle misure, occorre tuttavia assicurare che il processo in atto sia accompagnato dal massimo impegno per una tempestiva realizzazione degli interventi, mantenendo la necessaria ambizione nel perseguimento degli obiettivi di fondo. Oltre agli investimenti, riveste un ruolo fondamentale lo sforzo di riforma in alcuni ambiti inclusi nel Piano, come l'efficienza della giustizia, il contrasto all'evasione fiscale, la riduzione dei tempi per la realizzazione delle opere pubbliche e più in generale il miglioramento dei servizi pubblici, per i quali ampiamente documentati sono i ritardi del Paese. Si tratta di priorità nazionali, ben note e largamente condivise, che, indipendentemente dall'esito delle richieste di modifica del Piano, richiedono un impegno duraturo e costante.

TAVOLA

Tav. 1

Gli interventi con ostacoli oggettivi secondo la Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (1)

MISSIONE	Importo risorse totali (milioni)	Incidenza su stanziamenti DRR (2) (valori percentuali)
M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	10.990	27,3
M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica	45.988	77,3
M3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile	21.096	83,1
M4: Istruzione e ricerca	5.700	18,5
M5: Coesione e inclusione	7.312	36,8
M6: Salute	4.639	29,7
Totale	95.724	50,0

Fonte: elaborazioni a partire dai dati della Relazione sullo stato di attuazione del PNRR.

(1) Si considerano solo gli interventi che, secondo la Relazione, presentano almeno una circostanza oggettiva di ostacolo all'attuazione. – (2) Importo delle risorse in rapporto al totale delle risorse stanziato dal Dispositivo di ripresa e resilienza (DRR) in ogni missione.

