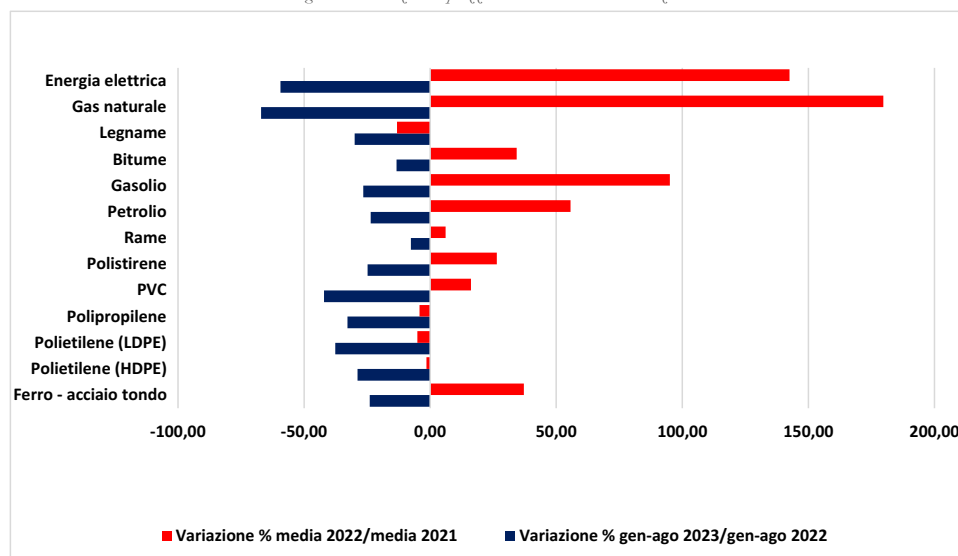


Figura 5 - Variazioni di prezzo di alcuni materiali da costruzione



Fonte: Elaborazioni della Struttura di Missione PNRR su dati Prometeia e Argus, così come riportati in ANCE, Edilizia Flash n. 5, settembre 2023

La dinamica dei costi ha comportato anche ritardi nell'avanzamento delle gare d'appalto e nell'aggiudicazione delle opere del Piano. In alcuni casi, infatti, nell'arco di tempo intercorrente tra lo sviluppo della progettazione e la pubblicazione del bando di gara, i prezzi e i costi hanno subito aumenti tali da scoraggiare la partecipazione a procedure competitive da parte degli operatori economici. Ciò ha richiesto l'aggiornamento dei quadri economici e la preparazione di nuovi bandi di gara, con conseguenti ritardi¹⁴.

La quantificazione dell'impatto dell'inflazione e dei maggiori costi delle materie prime e dei prodotti intermedi è stata effettuata da tutte le Amministrazioni titolari di misure PNRR al fine di identificare gli investimenti per i quali era necessario proporre una revisione, perché non più realizzabili nella misura e nei tempi originariamente previsti, nonché l'entità e la natura delle revisioni stesse in termini di rimodulazione quantitativa e/o di differimento temporale.

A seconda delle evidenze disponibili, anche in funzione dell'avanzamento dei progetti, i maggiori costi sono stati quantificati sulla base di stime ovvero sulla base dei dati osservabili. In alcuni casi, le stime sono state effettuate sulla base dei prezzi regionali e delle province autonome, che ai sensi del codice dei contratti pubblici (art. 23 del d.lgs. 50/2016, oggi art.41 del d.lgs. 36/2023) costituiscono lo strumento di riferimento per la stima del costo dei lavori da porre a base di gara¹⁵. Nel caso in cui fossero disponibili evidenze sufficientemente rappresentative, l'impatto dei maggiori costi è stato valutato sulla base del valore dei contratti in corso di stipula con l'operatore economico aggiudicatario delle gare di appalto concluse e/o sulla base delle voci che compongono il quadro economico dei progetti, laddove rinvenibili nel sistema ReGiS.

¹⁴ Nel 2022, ad esempio, come riferito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono andati deserti 11 bandi di gara relativi a investimenti della Missione 2 (sette relativi a forniture e i restanti a lavori).

¹⁵ RFI, in particolare, si avvale di un proprio prezzario sulla base di Cataloghi Tariffe delle prestazioni e dei lavori in uso nei contratti

Il Riquadro che segue illustra le elaborazioni utilizzate dal Ministero della Salute per identificare la revisione degli investimenti relativi alle infrastrutture sanitarie, che è stato favorevolmente valutato dai Servizi della Commissione.

Aumento del costo di costruzione delle infrastrutture sanitarie

Nel contesto dell'aumento generalizzato dei prezzi nel settore delle costruzioni, a partire dalla metà del 2021, il Ministero della Salute ha condotto un'accurata analisi volta a identificare l'aumento medio ponderato delle voci di lavorazioni rappresentative per i lavori di edilizia sanitaria, utilizzando i prezzi regionali e delle province autonome, che ai sensi del Codice dei contratti pubblici (art. 23 del d.lgs. 50/2016, oggi art. 41 del d.lgs. 36/2023) sono il riferimento per la stima del costo dei lavori da porre a base di gara di appalto.

La metodologia utilizzata per stimare l'aumento medio del costo di costruzione di strutture sanitarie quali le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità (oggetto, rispettivamente, degli investimenti 1.1 e 1.3 della Missione 6, Componente 1 del PNRR) si è basata sullo sviluppo di un Computo Metrico Estimativo (CME), a partire da un intervento tipologico. A tale CME sono stati applicati i listini 2021 e 2023 dei prezzi di undici regioni, nel complesso destinatarie dell'86% delle risorse PNRR relative agli investimenti considerati, identificando le voci compatibili con il computo effettuato per il calcolo del costo originario in base al quale era stato individuato il numero di progetti realizzabili con le risorse assegnate nel Piano. La determinazione dell'aumento medio stimato per il periodo 2021-2023 è stata ottenuta attraverso una media ponderata degli aumenti di quattro categorie di lavorazioni (opere edili, opere strutturali, impianti meccanici e impianti elettrici), secondo il peso relativo della corrispondente categoria sul totale dell'intervento, riportata nel Computo Metrico Estimativo.

Sulla base di tale analisi, è emerso che gli aumenti dei costi superano in media il 30% per infrastrutture sanitarie quali le Case di Comunità, gli Ospedali di Comunità, gli interventi antisismici nelle strutture ospedaliere, mentre per le Centrali operative Territoriali (COT) l'aumento si attesta intorno al 25%.

Per corroborare l'esito dell'analisi sulle stime dei costi, il Ministero della Salute ha condotto un ulteriore, duplice esercizio.

In primo luogo, è stata realizzata un'analisi di confronto tra la stima dei costi formulata nel 2021 (ai fini dell'adozione del PNRR) e gli importi effettivi previsti nei contratti d'ordine con gli operatori economici. Tale analisi è stata focalizzata in particolare sui costi associati alla misura M6C1- 1.1 Case della Comunità. Gli importi effettivi utilizzati ai fini dell'analisi sono quelli forniti da Invitalia, centrale di committenza nazionale che ha gestito l'affidamento dei lavori in questione nell'ambito di Accordi Quadro. Dal confronto è emerso che il costo finale effettivo unitario degli investimenti è stato maggiore del 45% rispetto al valore stimato nel 2021. Tale incremento è significativamente superiore al 30% stimato sulla base del CME; tale apparente discrepanza è giustificata tuttavia da vari fattori, tra cui possibili sottostime iniziali dei costi, imprevisti emersi durante la progettazione ed eventuali maggiori o diverse richieste da parte delle Amministrazioni in sede di progettazione.

In secondo luogo, è stata condotta un'ulteriore analisi avente ad oggetto gli importi indicati nei Quadri Economici dei progetti, laddove presenti nel sistema ReGiS. Anche in questo caso, oggetto di analisi è stata la misura M6C1- 1.1 Case della Comunità. Dall'esercizio è emerso che le voci relative a "Imprevisti" o "Altro" ammontavano a circa il 35% del costo dei lavori. Tale risultato conferma ulteriormente che l'incremento dei costi stimato si attesta attorno al 30%.

Alla luce di tali evidenze, avvalendosi della possibilità prevista dal regolamento (UE) 2021/241 di chiedere una modifica del Piano a fronte di sopravvenute circostanze oggettive, quali il drastico aumento dei prezzi (v. infra), il Ministero della Salute ha quindi proposto una rimodulazione dei citati investimenti richiedendo una riduzione dei target originari proporzionale rispetto all'aumento prezzi. La proposta, valutata positivamente dalla Commissione europea, è stata recepita nella revisione del PNRR e accolta formalmente l'8 dicembre 2023 dal Consiglio dell'Unione europea che ha dato il via libera all'aggiornamento del Piano. La tabella in calce illustra in dettaglio la rimodulazione dei target (per maggiori dettagli si rimanda al Capitolo 2).

Tabella 1 – Aumento dei costi di alcuni interventi della Missione 6 e rimodulazione degli obiettivi

Misure PNRR	Codice Misura	Target originario	Aumento prezzi	Nuovo target
Case della Comunità	M6C1I1.1	1.350	30%	1.038
Centrali Operative Territoriali	M6C1I1.2	600	25%	480
Ospedali di Comunità	M6C1I.3	400	30%	307
Ospedali sicuri	M6C2I1.2	109	30%	84

Fonte: Struttura di Missione PNRR su dati del Ministero della Salute

1.3 Il quadro normativo ed evoluzioni recenti

1.3.1 Le regole per le modifiche dei Piani e per l'introduzione del nuovo capitolo REPowerEU

In base al regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF), come integrato dal regolamento (UE) 2023/435 (REPowerEU), gli Stati membri possono richiedere modifiche del proprio Piano nazionale al ricorrere delle seguenti condizioni:

- adeguamento delle misure del Piano a seguito dell'assunzione di prestiti supplementari¹⁶;
- adeguamento delle misure del Piano a seguito dell'aggiornamento del contributo finanziario massimo a fondo perduto¹⁷;
- sopravvenute circostanze oggettive, adeguatamente documentate dallo Stato membro¹⁸;
- inserimento del nuovo capitolo REPowerEU¹⁹.

In particolare, l'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento RRF prevede che, qualora il Piano, con i relativi *milestone* e *target*, non sia più realizzabile, in tutto o in parte, dallo Stato membro a causa di circostanze oggettive, lo stesso Stato membro possa presentare una richiesta motivata alla Commissione europea per proporre una modifica della Decisione di esecuzione del Consiglio con cui è stato inizialmente approvato il Piano, o anche una sua sostituzione integrale.

La procedura, fissata dall'articolo 21, paragrafo 2, del regolamento RRF prevede che la Commissione europea, se ritiene che le ragioni addotte dallo Stato membro giustifichino una modifica del Piano, valuti la proposta di revisione, eventualmente formulando richieste di informazioni o di aggiustamenti allo Stato Membro, e presenti al Consiglio dell'Unione europea una proposta di adozione di una nuova decisione di esecuzione.

A seguito dell'invasione russa dell'Ucraina e delle connesse perturbazioni sui mercati dell'energia che hanno avuto profonde ripercussioni sulla società e sull'economia dell'Unione europea, il 27 febbraio 2023, è stato approvato il regolamento REPowerEU, entrato in vigore il 1° marzo 2023, che ha modificato il regolamento RRF per consentire agli Stati membri di modificare i Piani nazionali di ripresa e resilienza, oltre alle possibilità di rimodulazione già previste, anche con l'aggiunta di un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi di energia sicura e sostenibile a prezzi contenuti perseguiti dal piano REPowerEU²⁰.

¹⁶ Articolo 14, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2021/241.

¹⁷ Articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/241.

¹⁸ Articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241.

¹⁹ Articolo 21 quater del regolamento (UE) 2021/241.

²⁰ Dando seguito alle indicazioni della dichiarazione di Versailles del 10 e 11 marzo 2022 dei Capi di Stato e di Governo e alle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022, il 18 maggio 2022 la Commissione europea ha presentato una comunicazione sul "Piano REPowerEU", in cui ha fissato le linee strategiche volte a porre gradualmente fine alla dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni di combustibili fossili russi. Nella comunicazione è sottolineata la necessità di azioni mirate e coordinate, tese ad assicurare la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e promuovere il risparmio energetico, con il supporto di tecnologie innovative, secondo modalità che assicurino la coerenza con il Green Deal europeo e con gli obiettivi climatici al 2030 e al 2050. Da subito è stata riconosciuta l'importanza di includere il Dispositivo di ripresa e resilienza e i connessi Piani nazionali tra gli strumenti da utilizzare per perseguire gli obiettivi del piano REPowerEU, mediante riforme e investimenti mirati.

Il regolamento REPowerEU, oltre ad ampliare significativamente l'enunciazione degli obiettivi generali del Dispositivo di ripresa e resilienza, in modo da includere anche gli obiettivi della politica energetica²¹, ha messo a disposizione nuove risorse (nuovo art. 21 bis del regolamento RRF) e ha disciplinato le possibilità per gli Stati membri di accedere a finanziamenti per perseguire gli obiettivi previsti dal nuovo art. 21-ter. In particolare, il piano REPowerEU prevede finanziamenti aggiuntivi che possono essere richiesti dagli Stati membri per 20 miliardi di euro, derivanti dai proventi del sistema di scambio di quote di emissione (*ETS - Emission Trading System*), di cui il 40% corrisponde all'anticipazione delle vendite degli Stati membri e il 60% ai diritti del Fondo Innovazione, che sarà parzialmente compensato con una dotazione di 2 miliardi di euro dal *Market Stability Reserve*. Vi è inoltre la possibilità di trasferire fino al 5% dei fondi di cui al *Common Provisions Regulation* (EU) 2021/1060 (ad eccezione del *Just Transition Fund*).

La chiave allocativa scelta nell'ambito del regolamento REPowerEU ha determinato per l'Italia risorse aggiuntive a fondo perduto pari a 2,76 miliardi di euro.

In base al nuovo articolo 21-quater, le misure dei capitoli dedicati a REPowerEU nei Piani nazionali di ripresa e resilienza devono mirare al conseguimento di almeno uno degli obiettivi indicati dal paragrafo 3 dello stesso articolo, tra i quali rientrano: il miglioramento e il potenziamento delle infrastrutture e degli impianti energetici per rispondere alle esigenze immediate in termini di sicurezza dell'approvvigionamento di gas per consentire la diversificazione degli approvvigionamenti nell'interesse dell'Unione nel suo complesso; la promozione dell'efficienza energetica degli edifici e delle infrastrutture energetiche critiche; la decarbonizzazione dell'industria; l'aumento della produzione e della diffusione del biometano sostenibile e dell'idrogeno rinnovabile o ottenuto senza combustibili fossili; l'aumento della quota e l'accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili; il contrasto alla povertà energetica; l'incentivazione della riduzione della domanda di energia; il superamento delle strozzature nella trasmissione e distribuzione di energia a livello interno e transfrontaliero; il sostegno allo stoccaggio di energia; l'accelerazione dell'integrazione delle fonti di energia rinnovabili; la promozione del trasporto a zero emissioni; il sostegno ai predetti obiettivi attraverso la riqualificazione accelerata della forza lavoro, con l'acquisizione di competenze verdi e delle relative competenze digitali e attraverso il sostegno delle catene del valore relative alle materie prime e alla tecnologie critiche connesse alla transizione verde.

Per sostenere gli Stati membri nel processo di attuazione delle disposizioni del regolamento RRF relative alle richieste di modifica del Piano e all'introduzione del capitolo dedicato alle nuove azioni per conseguire gli obiettivi del piano REPowerEU, il 3 marzo 2023 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione recante Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU (2023/C 80/01).

Per quanto attiene alle giustificazioni oggettive ex art. 21 del regolamento RRF per le richieste di modifica del Piano, negli Orientamenti la Commissione richiede anzitutto che il Piano modificato continui a soddisfare i criteri di valutazione previsti dal regolamento RRF. Precisa questo requisito, viene specificato che le circostanze oggettive (ad esempio, l'aumento dei prezzi o le difficoltà delle catene di approvvigionamento che non erano prevedibili all'atto della presentazione del Piano) possono impedire la realizzazione di una data misura con il livello stimato di costi o di efficienza. Lo Stato membro può anche dimostrare che una misura alternativa è più efficiente sotto il profilo dei costi o più efficace per il conseguimento degli obiettivi strategici della riforma o dell'investimento.

²¹ L'attuale formulazione dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241 sancisce che "In linea con i sei pilastri di cui all'articolo 3 del presente regolamento, la coerenza e le sinergie che essi generano e, nel contesto della crisi Covid-19, l'obiettivo generale dello strumento è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di adattamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di tale crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al conseguimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 di cui all'articolo 2, punto 11), del regolamento (UE) 2018/1999, rispettando l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale e aumentando la resilienza, la sicurezza e la sostenibilità del sistema energetico dell'Unione attraverso la necessaria riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico a livello dell'Unione, anche mediante un aumento dell'adozione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e della capacità di stoccaggio dell'energia, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, ripristinando e promuovendo la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione, favorendo la creazione di posti di lavoro di alta qualità e contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione insieme a un'economia aperta e generando valore aggiunto europeo".

Ai sensi degli Orientamenti, le modifiche non dovrebbero diminuire l'ambizione complessiva del Piano, dovrebbero garantire che il Piano continui a rispondere alle raccomandazioni specifiche per Paese e non dovrebbero comportare un rinvio generalizzato dell'attuazione al 2026. Inoltre, le misure destinate a sostituire quelle ritenute non attuabili dovrebbero contribuire, per quanto possibile, agli obiettivi di REPowerEU.

Negli Orientamenti la Commissione europea fornisce anche una serie di indicazioni dettagliate per la predisposizione del capitolo REPowerEU. In linea generale, le misure proposte devono essere riforme e investimenti nuovi (ossia avviati successivamente al febbraio 2022) oppure costituire un rafforzamento (c.d. *scale-up*) di riforme e investimenti già previsti dal Piano (con data di inizio a partire dal febbraio 2020).

Quando lo Stato sceglie di rafforzare misure già incluse nei Piani nazionali, le misure proposte, per essere ritenute ammissibili, dovrebbero introdurre un miglioramento sostanziale del livello di ambizione della misura iniziale.

Come per le modifiche *ex art.* 21 del regolamento RRF, anche gli investimenti e le riforme proposte nel capitolo REPowerEU devono rispondere in modo efficace a tutte le sfide indicate nelle raccomandazioni specifiche per Paese.

Negli Orientamenti, la Commissione europea richiama le conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2022 in merito all'importanza di rafforzare la base industriale e tecnologica dell'Europa nel contesto dei prezzi elevati dell'energia e dell'intensificazione della concorrenza mondiale e, a tal fine, incoraggia gli Stati a proporre nei capitoli REPowerEU misure e investimenti che sostengano la transizione dell'industria dell'Unione europea verso tecnologie green, preservandone competitività in quanto fondamentali per l'Unione europea, sostenendo l'espansione della loro capacità produttiva e di innovazione, anche in tutti i segmenti chiave delle catene di approvvigionamento, e, più in generale, preservando l'attrattiva globale dell'Unione europea come sede di investimento in industrie strategiche.

Nel valutare l'ammissibilità delle misure proposte, la Commissione considera, tra l'altro, i seguenti criteri:

- il rispetto del principio “non arrecare danno significativo” (Do Not Significant Harm - DNSH), salvo che siano soddisfatte le condizioni per una deroga in tal senso previste dall'art. 21-quater (come nel caso delle misure necessarie e proporzionate per garantire esigenze immediate di sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione);
- il rilievo delle dimensioni o effetti di natura transfrontaliera o multinazionale;
- il conseguimento dell'obiettivo climatico, c.d. green tagging (pari ad almeno il 37%).

1.3.2 Il tema del reversal

Nel corso del 2023 la Commissione europea ha ritenuto opportuno approfondire il tema del *reversal*, ossia delle eventuali “inversioni di marcia” rispetto a obiettivi già conseguiti. Il processo di attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, infatti, è ormai ampiamente avviato e la stessa Commissione ha approvato le prime richieste di pagamento presentate dagli Stati membri sulla base di una valutazione positiva del conseguimento delle *milestone* e dei *target* previsti.

Al riguardo, il 19 settembre 2023 la Commissione ha pubblicato, in allegato al rapporto del Parlamento europeo e del Consiglio sull'attuazione del Dispositivo di ripresa e resilienza, un documento intitolato “*Reversal of Milestones and Targets under the Recovery and Resilience Facility*” in cui sono forniti indicazioni e chiarimenti, anche di tipo operativo e procedurale²². Il documento è stato predisposto anche tenendo conto degli auspici espressi in tal senso dalla Corte dei conti europea²³.

²² Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resiliency Facility: Moving Forward. L'allegato è disponibile al seguente link: https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/COM_2023_545_2_annex2_EN.pdf.

²³ Corte dei Conti europea, Relazione speciale n. 7/2023.

Il *reversal* di un *target* o una *milestone* si verifica quando un obiettivo o un traguardo già valutato come pienamente raggiunto non può più essere ritenuto tale per cause imputabili allo Stato membro *ex art.* 24, comma 3, del regolamento (UE) 2021/241. Secondo i chiarimenti forniti dalla Commissione europea, l'atto imputabile allo Stato può essere sia una azione sia un'omissione. In aggiunta, viene chiarito che l'imputabilità dell'azione allo Stato membro sorge anche per azioni od omissioni di organi dello Stato diversi dal Governo, nonché di enti pubblici o imprese pubbliche.

Il *reversal* può avvenire anche in esito a una pronuncia di un organo giurisdizionale. Infatti, secondo gli esempi forniti dalla stessa Commissione europea, l'annullamento di una norma adottata per il conseguimento di un traguardo o un obiettivo PNRR da parte di una giurisdizione nazionale concorrerebbe a determinare un *reversal*, di fronte al quale lo Stato è chiamato ad agire rapidamente per assicurare che il nuovo quadro normativo rispetti i requisiti della *milestone* o del *target* interessati²⁴.

La sussistenza o anche solo l'ipotesi di un *reversal* compromette in modo sensibile le tempistiche di incasso delle successive richieste di pagamento. Infatti, l'articolo 24, paragrafo 3 del regolamento (UE) 2021/241 condiziona espressamente la possibilità di ottenere una valutazione positiva delle future richieste di pagamento all'assenza di *reversal* rispetto a *milestone* e *target* già conseguiti e valutati positivamente nelle precedenti richieste di pagamento.

Rispetto alle ipotesi di *reversal* la Commissione europea dispone di poteri istruttori e, allo stesso tempo, lo Stato membro è soggetto a un obbligo di *disclosure*. Infatti, l'articolo 6, paragrafo 4, del *Financing Agreement*²⁵ riconosce alla Commissione il potere di chiedere informazioni ed effettuare controlli rispetto a eventuali ipotesi di *reversal*. Allo stesso tempo, la clausola 2.2 dei c.d. *Operational Arrangements*²⁶ richiede allo Stato membro di notificare alla Commissione europea ogni cambiamento significativo rispetto alla documentazione prevista nei meccanismi di verifica in base alla quale è stata effettuata la valutazione del conseguimento dei singoli *milestone* e *target*. In aggiunta, in ciascuna lettera di richiesta di pagamento per le varie rate, lo Stato membro deve dichiarare espressamente che non c'è stato *reversal* di traguardi e obiettivi precedentemente conseguiti.

A questi elementi di carattere generale, il citato documento della Commissione europea aggiunge alcune indicazioni di tipo procedurale volte a spiegare che in caso di *reversal* si arresta la possibilità di accedere alle risorse finanziarie previste nelle successive rate “*until the reversal is addressed*” e che, in tale circostanza, lo Stato membro può agire in contraddittorio con la Commissione europea rispetto all'ipotesi del *reversal*.

Entrando nel dettaglio degli aspetti procedurali, la Commissione europea, qualora ritenga che vi sia stato un *reversal*, ossia che non sia più possibile ritenere conseguito in modo soddisfacente una *milestone* o un *target* precedentemente oggetto di valutazione positiva, è tenuta a informarne in modo motivato lo Stato membro. Entro un mese dal ricevimento delle valutazioni della Commissione europea, lo Stato membro può presentare le proprie osservazioni. Se le osservazioni dello Stato membro interessato non sono ritenute sufficienti a modificare la valutazione preliminare negativa, la Commissione adotterà una decisione di sospensione e, in conformità con l'articolo 24(6), secondo paragrafo, del regolamento (UE) 2021/241, nel caso in cui lo Stato membro non risolva il *reversal* entro un termine di sei mesi dalla sospensione, procederà a una decurtazione finanziaria, in conformità con l'articolo 24(8) dello stesso regolamento (UE) 2021/241, pari all'importo attribuibile alla *milestone* o *target* interessato.

24 Nel documento, la Commissione europea specifica che non configurano *reversal* (i) la mancata adozione delle azioni successive al conseguimento di un obiettivo già pienamente raggiunto (l'ipotesi può eventualmente influire sul conseguimento di successivi obiettivi); (ii) le modifiche di una riforma o di un investimento ove i requisiti PNRR siano comunque raggiunti (pertanto, la necessità di evitare i *reversal* non implica di per sé l'impossibilità per lo Stato membro di sviluppare ulteriormente il processo di riforma avviato); (iii) una violazione dell'obbligo di protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea che comporterebbe un *reversal* di una *milestone* o di un *target*, purché lo Stato agisca prontamente per porre rimedio, (iv) il riscontro *ex post* da parte della Commissione (ad esempio in fase di audit) della non correttezza delle evidenze fornite a supporto di una precedente richiesta di pagamento (in tali circostanze, l'ipotesi è quella della procedura di recupero in base all'art. 19 c. 2 del *Financing Agreement*).

25 Cfr. articolo 6 c. 4 del *Financing Agreement*: “The Commission may ask supplementary information and/or carry out checks and on-the-spot controls to verify the completion of milestones and targets, including on the non-reversibility of previously satisfactorily fulfilled milestones and targets”.

26 Cfr. Recovery and Resilience Facility operational arrangements between the European Commission and Italy, Ref. Ares(2021)7947180 – 22/12/2021.

Per determinare l'importo oggetto di decurtazione, la Commissione europea utilizzerà la stessa metodologia utilizzata ai fini del calcolo dei pagamenti parziali, nel caso in cui una rata sia stata conseguita solo in parte²⁷.

Solo dopo l'eliminazione del *reversal* o la sua risoluzione attraverso la decisione di natura finanziaria, la Commissione potrà procedere a valutare i traguardi e gli obiettivi della successiva richiesta di pagamento e autorizzare il corrispondente disborso (escluso l'importo corrispondente al *reversal*).

Nel documento la Commissione riconosce espressamente che le indicazioni fornite potranno essere riviste o integrate sulla base dell'esperienza maturata nel corso dell'implementazione dei Piani da parte degli Stati membri.

²⁷ Vedi anche Allegato I alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio "Recovery and Resilience Facility: Two years on a unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation", Ref. COM(2023) 99 final – 21/02/2023.



Capitolo 2

Il nuovo Piano nazionale di ripresa e resilienza: una visione di insieme

La revisione del PNRR risponde a tre esigenze tra loro complementari, indispensabili affinché il Piano possa apportare un contributo concreto e significativo alla crescita economica, alla sostenibilità ambientale e finanziaria, alla coesione sociale e territoriale del Paese e alla sicurezza energetica.

Anzitutto, vi è l'esigenza di assicurare che le misure del Piano siano effettivamente realizzabili alle condizionalità e nelle tempistiche previste dal regolamento (UE) 2021/241: qualora non fosse soddisfatta, le risorse europee previste per la misura non potrebbero essere conseguite.

La seconda esigenza consiste nel rafforzare le linee di azione e introdurre nuove misure per perseguire gli obiettivi di politica energetica del piano REPowerEU.

Infine, vi è l'esigenza di garantire il percorso più efficace per conseguire gli obiettivi finali, in alcuni casi modificando o integrando gli strumenti utilizzati.

Per rispondere a queste sfide, nel processo di revisione del Piano sono stati accuratamente rivisti, alla luce dell'esperienza applicativa e dell'evoluzione del contesto economico, tutti gli impegni assunti nel 2021, introducendo quando necessario modifiche a salvaguardia degli obiettivi finali e aumentando laddove possibile il livello di ambizione.

I paragrafi che seguono forniscono una visione di insieme del nuovo Piano. Sono anzitutto illustrate le risorse e l'attuale struttura del Piano (paragrafo 2.1), nonché le linee generali della revisione per quanto attiene a riforme e investimenti (paragrafo 2.2²⁸). Segue la descrizione del percorso istituzionale di elaborazione del nuovo PNRR e del capitolo REPowerEU (paragrafo 2.3). Successivamente, sono illustrati alcuni profili rilevanti della valutazione del nuovo PNRR da parte della Commissione europea, con particolare riguardo al contributo ai sei pilastri del Dispositivo di ripresa e resilienza (paragrafo 2.4), la coerenza con le Raccomandazioni specifiche per paese (paragrafo 2.5), il rispetto del principio *Do No Significant Harm* (DNSH, paragrafo 2.6²⁹), il contributo digitale e climatico (c.d. *tagging*, paragrafo 2.7).

2.1 Il nuovo PNRR: una visione di insieme

2.1.1 Risorse e struttura del nuovo Piano

Il nuovo Piano ha una dotazione finanziaria di 194,4 miliardi di euro, a fronte dei 191,6 miliardi del PNRR originario. Le sovvenzioni ammontano a 71,8 miliardi di euro, in aumento rispetto al dato relativo al Piano 2021²⁹ per effetto della destinazione all'Italia di un contributo a fondo perduto aggiuntivo pari a 2,8 miliardi ai sensi del regolamento REPowerEU. I prestiti sono rimasti invariati e pari a 122,6 miliardi di euro.

A seguito della revisione, il Piano include sette Missioni, poiché alla sei originarie si è aggiunto il capitolo REPowerEU (Missione 7). Le sei Missioni originarie rimangono suddivise in sedici componenti, corrispondenti ognuna a specifiche aree di intervento, mentre la nuova Missione 7 è a componente unica.

Gli obiettivi delle sette Missioni sono:

²⁸ Per l'esposizione dettagliata delle modifiche alle singole misure nell'ambito delle Missioni del Piano, si veda la Parte II del presente volume. La nuova formulazione dell'Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio approvata l'8 dicembre 2023 è disponibile al portale istituzionale dedicato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

²⁹ Nel 2021 il contributo finanziario a fondo perduto assegnato all'Italia ammontava a 68,9 miliardi di euro, poi aumentato a 69 miliardi a seguito dell'adeguamento di cui all'art. 18, comma 2, del regolamento (UE) 2021/241.

- per la Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, il rilancio della produttività e la competitività del sistema Paese attraverso riforme e la promozione della trasformazione digitale, l’innovazione del sistema produttivo nonché lo sviluppo di due settori chiave per l’Italia quali turismo e cultura;
- per la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, migliorare la sostenibilità ambientale ed energetica e la resilienza, assicurando una transizione verde che sia equa e inclusiva;
- per la Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, promuovere lo sviluppo razionale di un’infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese;
- per la Missione 4 “Istruzione e ricerca”, il rafforzamento del sistema educativo, delle competenze digitali e scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche (c.d. STEM), della ricerca e del trasferimento tecnologico;
- per la Missione 5 “Inclusione e coesione”, facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, rafforzare le politiche attive del lavoro nonché favorire l’inclusione sociale;
- per la Missione 6 “Salute e resilienza”, rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure;
- per la nuova Missione 7 “REPowerEU”, il rafforzamento delle reti di trasmissione e distribuzione di energia, comprese quelle relative al gas; l’accelerazione della produzione di energia rinnovabile; la riduzione della domanda di energia, incluso attraverso l’aumento dell’efficienza energetica; la creazione di competenze per la transizione verde nel mercato del lavoro e nella pubblica amministrazione; la promozione delle catene del valore delle energie rinnovabili e dell’idrogeno attraverso misure che facilitino l’accesso al credito e crediti d’imposta.

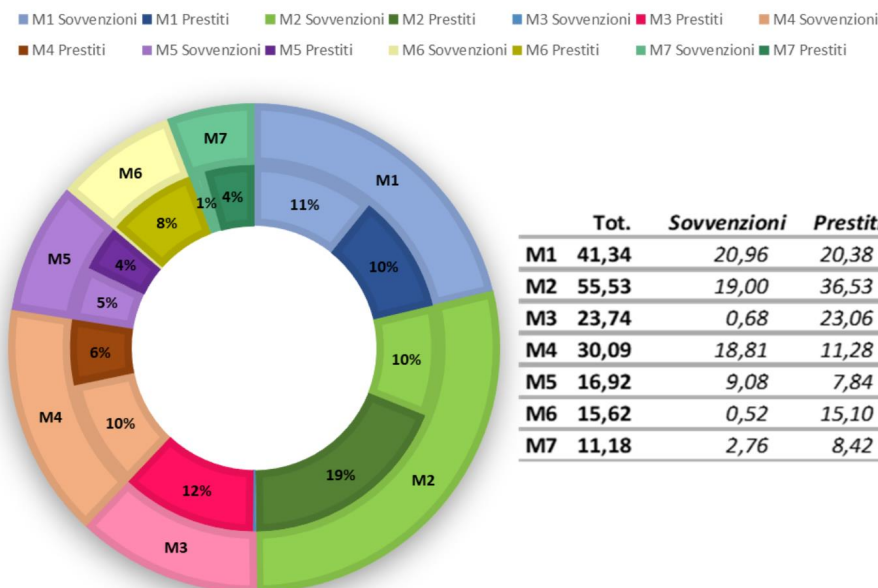
Le Missioni includono nel complesso 216 misure, di cui 66 riforme, sette in più rispetto a quelle presenti nel Piano originario, e 150 investimenti. Le misure nuove oppure modificate sono nel complesso 145; di queste 22 nuove misure si riferiscono alla Missione 7 (in particolare, cinque riforme e 17 investimenti).

La Figura 6 riporta l’allocazione delle risorse del Piano per Missione e Componente. Tale allocazione risulta coerente con le soglie quantitative minime e le relative metodologie di calcolo individuate nel regolamento (UE) 2021/241, finalizzate a garantire che almeno il 37% delle risorse contribuisca alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono³⁰ e che almeno il 20% delle risorse contribuiscano alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne derivano³¹.

³⁰ Art. 18, par. 4, lett. e; Allegato VI, c.d. Tag Climatico.

³¹ Art. 18, par. 4, lett. f; Allegato VII, c.d. Tag Digitale.

Figura 6: Allocations delle risorse del nuovo Piano per Missione



Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su CID

2.1.2 Profilo finanziario del nuovo Piano

Il PNRR, a differenza di altri programmi europei di spesa, si configura come un piano di *performance*, che impegna lo Stato membro beneficiario a raggiungere risultati qualitativi (nel caso dei cosiddetti traguardi o *milestone*) e quantitativi (nel caso degli obiettivi o *target*) associati a riforme e investimenti entro i termini concordati³². Il Paese può presentare richieste di pagamento solo a fronte dell'effettivo conseguimento dei risultati (traguardi e obiettivi), secondo un cronoprogramma concordato con le istituzioni europee. Le richieste di pagamento possono includere una quota delle sovvenzioni totali e/o una quota del prestito totale.

L'Italia, come noto, ha concordato con le istituzioni europee il pagamento di dieci rate. La Tabella 2 riporta le caratteristiche delle dieci rate relative al Piano originario con riferimento al numero di *milestone* e *target*, agli importi e alle erogazioni (al netto del prefinanziamento ricevuto il 13 agosto 2021).

³² Come noto, le milestone rappresentano il completamento di fasi essenziali dell'attuazione (fisica e procedurale) delle misure, quali l'adozione di particolari norme, la piena operatività dei sistemi informativi o il completamento dei lavori; i target si traducono in indicatori misurabili in termini di risultato (ad esempio, i chilometri di ferrovie costruiti) oppure di impatto delle politiche pubbliche (ad esempio, la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di due punti percentuali).

Tabella 2 - Scadenze, milestone e target e importi delle rate del PNRR originario (valori monetari in miliardi di euro)

Rate	Scadenza	Milestones and Targets (M&T)	Importo lordo			Erogazioni
			Sovvenzioni	Prestiti	Totale	
Prefinanziamento	13/08/2021					24,9
I	31/12/2021	51	11,5	12,6	24,1	21
II	30/06/2022	45	11,5	12,6	24,1	21
III	31/12/2022	55	11,5	10,3	21,8	19
IV	30/06/2023	27	2,3	16,3	18,6	16
V	31/12/2023	69	8,1	12,6	20,7	18
VI	30/06/2024	31	2,3	10,3	12,6	11
VII	31/12/2024	58	6,3	15	21,3	18,5
VIII	30/06/2025	20	2,3	10,3	12,6	11
IX	31/12/2025	51	4,6	10,3	14,9	13
X	30/06/2026	120	8,5	12,3	20,8	18,1
Totale		527	68,9	122,6	191,5	191,5

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su CID

A seguito della revisione complessiva del PNRR, il valore economico delle rate successive alla quarta è stato ricalcolato dalla Commissione europea, tenendo conto della variazione del numero di *milestone* e *target* (M&T) ad esse associati.

In particolare, per le rate residue il nuovo importo è stato determinato sommando alla rata originaria il valore ottenuto moltiplicando la variazione netta del numero di M&T associato alla singola rata per il valore unitario delle M&T aggiornato. Agli importi così ottenuti è stato altresì applicato un coefficiente forfettario al fine di garantire, sia per le sovvenzioni sia per i prestiti, che il valore totale delle rate non superasse la dotazione totale.

La Tabella 3 e la Tabella 4 riportano, rispettivamente, la variazione dell'importo delle sovvenzioni e dell'importo dei prestiti in seguito alla revisione per le rate successive alla terza.

Tabella 3 - Variazione delle sovvenzioni del nuovo PNRR per richieste di pagamento (valori monetari in milioni di euro)

Prestiti	Q2-2023	Q4-2023	Q2-2024	Q4-2024	Q2-2025	Q4-2025	Q2-2026
Richieste di pagamento	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Prestito originario (A)	16,6	12,6	10,3	14,9	10,3	10,3	12,3
Nuovo valore del prestito (B)	16,6	8,6	8,3	16,6	10,3	7,1	19,9
Variazione dell'importo (B) - (A)	0,0	-4,0	-2,0	1,7	0,0	-3,2	7,6
Nuovo valore dell'erogazione	14,5	7,5	7,3	14,4	9	6,2	17,3
Nuovo numero di M&T	12	30	13	35	14	24	102

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

Tabella 4- Variazione dei prestiti del nuovo PNRR per richieste di pagamento (valori monetari in milioni di euro)

Prestiti	Q2-2023	Q4-2023	Q2-2024	Q4-2024	Q2-2025	Q4-2025	Q2-2026
Richieste di pagamento	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Prestito originario (A)	16,61	12,64	10,34	14,94	10,34	10,34	12,26
Nuovo valore del prestito (B)	16,61	8,61	8,33	16,56	10,34	7,12	19,92
Variazione dell'importo (A) - (B)	0	-4,03	-2,02	1,61	0	-3,23	7,66
Nuovo valore dell'erogazione	14,45	7,49	7,25	14,4	9	6,19	17,33
Nuovo numero di M&T	16	31	13	33	16	26	100

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su CID

La tabella 5 indica il numero di M&T e gli importi relativi alle singole rate nel nuovo Piano.

Tabella 5 - Scadenze, milestone e target e importi delle rate del nuovo PNRR (valori monetari in miliardi di euro)

Rate	Scadenza	Milestones and Targets (M&T)	Importo lordo (Miliardi di euro)			Erogazioni
			Sovvenzioni	Prestiti	Totale	
Prefinanziamento	13/08/2021					24,9
I	31/12/2021	51	11,5	12,6	24,1	21
II	30/06/2022	45	11,5	12,6	24,1	21
III	31/12/2022	54	11,5	9,8	21,3	18,5
IV	30/06/2023	28	2,3	16,6	18,9	16,5
Prefinanziamento REPowerEU						0,5
V	31/12/2023	52	3,6	8,6	12,2	10,6
VI	30/06/2024	39	2,3	8,3	10,6	9,2
VII	31/12/2024	74	6	16,6	22,6	19,6
VIII	30/06/2025	37	3,4	10,3	13,7	11,9
IX	31/12/2025	64	7,1	7,1	14,2	12,3
X	30/06/2026	173	12,8	19,9	32,7	28,4
Totale		617	72	122,4	194,4	194,4

Fonte: elaborazione Struttura di missione PNRR su CID

2.2 Linee generali della revisione del Piano: riforme e investimenti

2.2.1 Le riforme

Le riforme costituiscono una parte essenziale del PNRR e del percorso di modernizzazione del Paese. Esse contribuiscono a creare un contesto favorevole alla crescita economica, aumentando l'attrattiva dell'Italia per gli investimenti. Inoltre, le riforme del Piano hanno un'importante funzione di rafforzamento della coesione sociale, intervenendo per l'inclusione dei soggetti più deboli e attuando politiche attive del lavoro anche attraverso il rafforzamento delle competenze professionali. Infine, le riforme contribuiscono a perseguire gli obiettivi dell'efficienza energetica e della tutela dell'ambiente.

Con la revisione del Piano, alle 59 riforme previste originariamente sono state aggiunte 7 nuove riforme, di cui cinque collegate a REPowerEU, per un totale di 66 riforme. Per le 59 riforme già previste nel Piano, in accordo con la Commissione europea, è stata accuratamente preservata l'ambizione degli obiettivi finali, ma in alcuni casi il percorso di attuazione è stato parzialmente modificato e integrato con ulteriori azioni di accompagnamento volte a rafforzare e migliorare l'efficacia nel perseguimento degli obiettivi. Sono qui richiamati alcuni esempi, rinviando per maggiori dettagli alla seconda Parte di questo volume.

Sul fronte della giustizia, per accelerare il processo di riduzione dell'arretrato civile³³, in sede di revisione del Piano, è stato previsto un nuovo pacchetto di azioni organizzative e normative da adottare nella prima metà del 2024. Tali azioni sono volte a potenziare gli uffici giudiziari, incrementando la capacità di attirare e mantenere in servizio il personale di supporto assunto secondo il piano di reclutamento PNRR. Le azioni comprendono anche misure per supportare le sedi che incontrano maggiori difficoltà e per premiare gli uffici giudiziari che raggiungono gli obiettivi annuali specifici di riduzione dei casi pendenti.

Per la riforma del settore dei contratti pubblici, sono state introdotte nuove *milestone* volte a chiarire il quadro normativo, a monitorare e supportare il processo di qualificazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti e la velocizzazione dei tempi di aggiudicazione dei contratti e a rafforzare il sostegno tecnico in favore degli enti, in particolare a livello locale, che devono confrontarsi con la piena digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti prevista dal Codice dei contratti pubblici³⁴.

Sui ritardi di pagamento, per accelerare il percorso di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, che incontra ancora difficoltà sia nel comparto delle amministrazioni centrali sia in quello delle amministrazioni locali, è prevista l'adozione a inizio 2024 di nuove misure normative per assicurare la tempestiva disponibilità dei fondi per il pagamento delle fatture e rafforzare i sistemi di audit e controllo. Inoltre, sono previsti piani di azione, anche di tipo organizzativo, e rafforzamenti di personale per assicurare che le amministrazioni che ancora non rispettano i tempi previsti dalla normativa superino in maniera strutturale questo elemento di debolezza. Viene inoltre messa a disposizione una piattaforma digitale dedicata per facilitare l'interazione tra le imprese creditrici e le amministrazioni³⁵.

Per le riforme concorrenziali, in sede di revisione del Piano è stato aumentato il livello di ambizione prevedendo l'aggiunta di sette nuovi impegni settoriali in termini di contenuto minimo obbligatorio delle leggi annuali per il mercato e la concorrenza³⁶.

In aggiunta alle riforme già previste, le sette nuove riforme introdotte in occasione della revisione del Piano sono di particolare rilievo per la modernizzazione del Paese.

Una prima riforma è volta ad accelerare l'attuazione e l'efficienza degli interventi della politica di coesione, valorizzando la complementarità con il PNRR³⁷. Nell'ambito del quadro tracciato dall'Accordo di partenariato e dai Programmi nazionali e regionali, la riforma prevede l'individuazione degli interventi necessari per accelerare e migliorare l'attuazione delle politiche di coesione con particolare riferimento ad alcuni ambiti, quali i servizi di base e le infrastrutture essenziali per migliorare il contesto imprenditoriale e la qualità della vita dei cittadini, per i quali diverse Regioni, soprattutto al Sud, non soddisfano ad oggi le condizioni abilitanti richieste (per esempio sistema idrico, gestione dei rifiuti, trasporti e mobilità), nonché sulle misure finalizzate a promuovere la competitività delle imprese, anche a sostegno delle transizioni verde e digitale.

Una seconda riforma di grande rilievo, attesa da tempo, che sarà completata nell'ambito del nuovo PNRR, consiste nella revisione e razionalizzazione degli incentivi nazionali alle imprese, anche per semplificarne la fruizione³⁸.

33 Missione 1, Componente 1, Riforma 1.4. Cfr. in particolare, la milestone M1C1-37-bis.

34 Missione 1, Componente 1, Riforma 1.9 (M1C1-73 bis; M1C1-73-ter; M1C1-73-quater; M1C1-73 quinquies; M1C1-84bis)) e Investimento 1.10.

35 Missione 1, Componente 1, Riforma 1.11, M1C1-72bis; M1C1-72ter; M1C1-72quater, M1C1-72quinquies; M1C1-72sixies).

36 Missione 1, Componente 2, M1C1-9, M1C1-11.

37 Missione 1, Componente 1, Riforma 1.9.1.

38 Missione 1, Componente 2, Riforma 3.

A queste due nuove riforme, che sono state inserite nella Missione 1, si aggiungono le cinque nuove riforme del capitolo REPowerEU, che toccano temi fondamentali per l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Verrà anzitutto adottato un Testo unico delle procedure autorizzative in materia di energie rinnovabili, per consolidare e razionalizzare la normativa esistente, semplificare e promuovere una maggiore armonizzazione delle procedure a livello subnazionale e identificare le aree di accelerazione delle rinnovabili³⁹.

In secondo luogo, si è assunto l'impegno a rafforzare le azioni per la riqualificazione dei lavoratori verso le nuove competenze verdi, per migliorare l'allineamento tra domanda e offerta sul mercato del lavoro⁴⁰.

Altre due riforme, volte a promuovere le energie rinnovabili, prevedono rispettivamente misure volte a ridurre i costi di connessione alle reti del gas per gli impianti di produzione di biometano⁴¹ e a istituire un sistema di garanzie che mitighi il rischio finanziario associato agli accordi di acquisto di energia elettrica rinnovabile (*Power Purchase Agreements*)⁴².

In aggiunta, nel Piano è prevista una progressiva riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi, previa una consultazione con tutti gli *stakeholder* volta a individuare le possibili misure di accompagnamento⁴³.

2.2.2 Gli investimenti

La crisi energetica e le tensioni geopolitiche, che hanno condizionato in modo significativo la congiuntura economica nell'ultimo biennio, come già ricordato al Capitolo I, hanno inciso sui tempi e sui costi di realizzazione di alcuni investimenti del PNRR, rendendo non più raggiungibili, in tutto o in parte, a risorse date e nei tempi pattuiti con le istituzioni europee, alcuni degli obiettivi definiti nel 2021. Tali circostanze hanno pertanto reso necessario un intervento di modifica, riduzione o differimento di alcuni obiettivi e traguardi.

La revisione del Piano è stata guidata anche dall'esperienza relativa alla prima fase di realizzazione del PNRR che ha fatto emergere le criticità attuative di talune categorie di interventi. Come già illustrato dettagliatamente nella Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito Terza Relazione), i cosiddetti "progetti in essere" (ossia previsti da disposizioni normative antecedenti il PNRR e che a febbraio 2020 non erano ancora formalmente avviati) risultavano problematici con riferimento all'ammissibilità rispetto alle condizionalità del Piano in termini di tempi di realizzazione, *permitting*, rispetto del principio del DNSH e contributo climatico e digitale. Ulteriori profili di criticità hanno riguardato la frammentazione degli investimenti in capo a molti Soggetti attuatori, talvolta oberati dalla compresenza di molteplici progetti. Il monitoraggio diretto dell'attività dei Soggetti attuatori, stabilito nell'ambito delle Cabine di Regia PNRR, hanno permesso di rilevare dati certi sullo stato di avanzamento degli interventi e di proporre modifiche mirate.

La revisione del Piano originario è stata quindi un'opportunità per individuare gli investimenti non in linea con le condizionalità e con le tempistiche del PNRR e per procedere a una rimodulazione tesa a scongiurare il rischio di compromettere il raggiungimento degli obiettivi di Piano. La rimodulazione si è basata anche sul monitoraggio diretto dell'attività dei Soggetti attuatori, stabilito nell'ambito delle Cabine di Regia al fine di rilevare dati certi sullo stato di avanzamento degli interventi. In particolare, le attività di revisione si sono focalizzate sulla individuazione dei progetti in essere che non erano nelle condizioni di rispettare le regole dettate dal PNRR e la cui realizzazione poteva essere finanziata con fonti nazionali, slegate dai requisiti stringenti del Piano.

Per alcune misure di investimento, la revisione ha fornito invece l'occasione per ridefinire il percorso di attuazione e rafforzare gli strumenti a disposizione per raggiungere gli obiettivi finali, in modo da aumentare l'efficacia dell'azione di politica pubblica.

39 Missione 7, Riforma 1.

40 Missione 7, Riforma 5.

41 Missione 7, Riforma 3.

42 Missione 7, Riforma 4.

43 Missione 7, Riforma 2.

Per altro verso, interventi che avevano registrato un'ottima *performance* sono stati oggetto di potenziamento (*scale up*) e, quindi, di aumento delle risorse finanziarie dedicate.

Infine, la revisione del Piano ha consentito di introdurre nuove misure di investimento, sia nelle varie Missioni sia nel capitolo REPowerEU, volte a rispondere in modo strutturale alle sfide della politica energetica attraverso interventi tesi all'innalzamento dell'efficienza e della resilienza energetica, al potenziamento delle infrastrutture elettriche e digitali e della produzione di energia da fonti rinnovabili.

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

Il nuovo PNRR è maggiormente orientato verso grandi progetti di investimento pubblici, anche nell'ottica di supportare la transizione ordinata verso un modello di sviluppo sostenibile e dare un maggiore impulso all'attività economica del nostro Paese. Continuano a svolgere un ruolo importante nel Piano, anche mediante le nuove misure di investimento quali Transizione 5.0⁴⁴ e Sostegno al sistema produttivo per la transizione ecologica: tecnologie net-zero e competitività e resilienza delle catene produttive strategiche⁴⁵.

2.3 Le misure modificate e le misure nuove: una visione di sintesi per Missione

Il presente paragrafo passa in rassegna le principali modifiche alle misure del Piano avendo riguardo alle sei Missioni originarie e alla nuova Missione 7 - REPowerEU.

Come evidenziato dalla Commissione europea nel documento di analisi del PNRR italiano del 24 novembre 2023, le suddette modifiche non pregiudicano gli obiettivi e l'ambizione delle Missioni⁴⁶.

La base giuridica delle modifiche si rinviene nelle previsioni dettate dal regolamento (UE) 2021/241 in materia di revisione dei Piani nazionali. In particolare, le modifiche apportate sono riconducibili in prevalenza alla necessità di adattare la descrizione o l'ambizione di alcune misure e dei relativi obiettivi alle sopravvenute circostanze oggettive di cui all'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241 (inflazione, condizioni della domanda di mercato, strozzature nelle catene di approvvigionamento, cambiamenti delle condizioni di mercato e individuazione di alternative migliori per conseguire gli obiettivi di alcune misure). Inoltre, alcune modifiche sono state motivate dall'aggiunta del nuovo capitolo REPowerEU, che ha comportato anche l'introduzione di nuove misure. Infine, alcune misure sono state interessate da correzioni di errori materiali (*clerical error*).

Di seguito si riporta una sintesi delle misure oggetto di revisione per Missione, mentre per una descrizione di dettaglio delle principali modifiche si rimanda alla Parte II del presente volume.

Missione 1

Le misure modificate nell'ambito della Missione 1 sono complessivamente 22, alle quali si aggiungono 2 nuove riforme e due nuovi investimenti. In tutto, le novità (modifiche di misure esistenti o aggiunta di nuove misure) interessano 10 riforme e 16 investimenti, per un totale di 26 misure (Tabella 6).

44 M7, Investimento 15.

45 M1C2, Investimento 7.

46 Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento "Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione (UE) (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2), del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia", Bruxelles, 24/11/2023, SWD(2023) 392 final.

Tabella 6 - Misure oggetto di revisione Missione 1

Codice CID	Nome misura	Amministrazione	Tipologia modifica	Modifica ex art. 21 reg. (UE) 2021/241
M1C1R1.9.1	Riforma per accelerare l'implementazione della politica di coesione	PCM-DIPCOE	Nuova	-
M1C1I1.10	Sostegno alla qualificazione e all'e-procurement	MIT	Nuova	-
M1C2R3	Razionalizzazione e semplificazione degli incentivi alle imprese	MIMIT	Nuova	-
M1C2I7	Supporto alla transizione ecologica dei sistemi produttivi e supply chain strategiche per le filiere net-zero	MIMIT	Nuova	-
M1C1I1.1	Infrastrutture digitali	PCM-DTD	Modifica	Circostanze oggettive
M1C1I1.4	Servizi digitali ed esperienza dei cittadini	PCM-DTD	Modifica	Circostanze oggettive
M1C1I1.5	Cybersecurity	PCM-DTD	Modifica	Circostanze oggettive
M1C1I1.6	Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	PCM-DTD	Modifica	Circostanze oggettive + Errore materiale
M1C1I1.7	Competenze digitali di base	PCM-DTD	Modifica	Circostanze oggettive
M1C1R1.4	Giustizia civile	MG	Modifica	Circostanze oggettive
M1C1I1.8	Procedure di assunzione per i tribunali civili e penali	MG	Modifica	Circostanze oggettive
M1C1R1.9	Riforma del pubblico impiego e semplificazione	PCM-DFP	Modifica	Circostanze oggettive