

## Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

23 settembre 2021

A seguito del dibattito parlamentare sulla proposta di PNRR presentata dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio 2021 (dibattito conclusosi il 15 aprile 2021) il Governo Draghi ha presentato (il 25 aprile 2021) un nuovo testo del PNRR, oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile 2021. Successivamente, il 30 aprile 2021, il [PNRR dell'Italia](#) è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento italiano).

Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la [proposta di decisione](#) di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano. La proposta è accompagnata da una dettagliata analisi del Piano ([documento di lavoro della Commissione](#)).

Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), che ha recepito la proposta della Commissione europea. Alla Decisione è allegato un corposo [allegato](#) con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Per un'analisi del [PNRR dell'Italia](#) e della [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), si rinvia al [dossier](#) dei Servizi studi di Camera e Senato e all'apposita [sezione del Portale delle documentazioni](#) della Camera dei deputati.

Per un quadro della valutazione dei Piani presentati dagli altri Paesi europei si rinvia al [dossier](#) predisposto dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea.

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

Per un'analisi dei dati finanziari relativi alle risorse previste nel pacchetto NGEU per il PNRR, con specifico riferimento alla distinzione tra "sovvenzioni" e "prestiti" e tra "nuovi interventi" e "interventi in essere", si veda il [dossier](#) predisposto dai Servizi Bilancio di Camera e Senato e dal Servizio Studi del Senato.

Per un primo monitoraggio (alla data del 18 novembre 2021) dell'attuazione del PNRR, anche con riferimento agli obiettivi da conseguire entro il 31 dicembre 2021, si veda il [dossier](#) predisposto dal Servizio Studi della Camera.

Per un quadro aggiornato dell'attuazione del PNRR si rinvia all'apposita [sezione del Portale della documentazione](#) della Camera dei deputati.

### Il quadro europeo

Al fine di accedere ai fondi di **Next Generation EU (NGEU)**, il nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa che integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, ciascuno Stato membro deve predisporre un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza** (PNRR - *Recovery and Resilience Plan*) per definire un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il **periodo 2021-2026**.

Il piano deve dettagliare i progetti, le misure e le riforme previste nelle aree di intervento riconducibili a **sei pilastri fondamentali**: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi; 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

Il Piano nazionale deve, inoltre: essere coerente con le sfide e le priorità specifiche per Paese individuate nel contesto del Semestre europeo e con le informazioni contenute nei Programmi nazionali di riforma, nei Piani nazionali per l'energia e il clima, nei Piani territoriali per una transizione giusta, nei Piani nazionali per l'attuazione della Garanzia Giovani e negli Accordi di partenariato; destinare **almeno il 37% della dotazione al sostegno della transizione verde**, compresa la biodiversità; destinare almeno il **20% alla trasformazione digitale**; fornire una dettagliata spiegazione delle modalità con le quali il Piano intende contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità, rafforzare il potenziale di crescita e attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali; definire i **target intermedi e finali** e un **calendario indicativo dell'attuazione delle riforme e degli investimenti**, da completare al più tardi entro la fine di agosto 2026; indicare le modalità per il **monitoraggio** e l'attuazione del Piano, tappe, obiettivi e indicatori inclusi; dare conto delle misure nazionali volte a prevenire, individuare e correggere corruzione, frodi e conflitti di interesse.

Il Piano è stato presentato in via ufficiale dal Governo italiano il **30 aprile 2021**.

Il **22 giugno 2021** la **Commissione europea** ha pubblicato la [proposta di decisione](#) di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia, accompagnata da una dettagliata analisi del PNRR italiano ([documento di lavoro della Commissione SWD\(2021\)](#)). Nel mettere a disposizione dell'Italia le risorse richieste, si è ritenuto che il Piano: 1) sia bilanciato nella risposta ai pilastri citati nell'articolo 3 del [regolamento](#) (UE) 2021/241 e impostato per incrementare il potenziale di crescita dell'Italia, le condizioni del mercato del lavoro e la resilienza sociale; 2) non arrechi danno significativo agli obiettivi ambientali dell'Unione; 3) contenga misure connesse alla transizione verde per il 37,5 per cento dell'allocazione totale e connesse alla trasformazione digitale per il 25,1 per cento; 4) abbia il potenziale di arrecare cambiamenti strutturali duraturi e quindi avere un impatto anch'esso duraturo sulle società e economia italiane; 5) presenti costi stimati ragionevoli, plausibili e commensurati all'impatto sociale e economico atteso. Anche in considerazione del sistema di governance multi-livello creato per assicurare un'attuazione efficace e il monitoraggio del piano, e del forte sistema di controllo stabilito, la Commissione ha quindi fornito una **valutazione globalmente positiva**.

Il **13 luglio 2021** il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea. Alla Decisione di esecuzione del Consiglio è allegato un corposo [allegato](#) (in lingua italiana) con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Per un'analisi della [Decisione di esecuzione del Consiglio](#) si rinvia al [dossier](#) dei Servizi studi di Camera e Senato.

## **La proposta di PNRR del 15 gennaio 2021 (Governo Conte II)**

Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza il Governo intende affrontare, insieme alle conseguenze immediate - sanitarie, sociali ed economiche - della crisi pandemica anche i nodi strutturali dell'economia e della società italiana, che hanno contribuito a porre il paese su un sentiero declinante già a partire dall'inizio degli anni '90.

La [proposta di PNRR](#) si concentra sui **tre assi di intervento** condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

I **nodi da affrontare** per rilanciare lo sviluppo nazionale sono individuati nell'insoddisfacente crescita italiana, dovuta non solo alla debole dinamica degli investimenti, ma anche a una serie di fattori strutturali; nelle disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali; nell'esposizione ad eventi calamitosi naturali; nella debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano.

Per affrontare tali nodi il Piano, in sintonia con le Raccomandazioni specifiche rivolte al Paese dall'Unione europea, definisce una serie di **riforme strutturali di contesto** che dovranno accompagnarne l'attuazione,

volte in particolare a rafforzare l'ambiente imprenditoriale, a ridurre gli oneri burocratici e a rimuovere i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività: riforma della giustizia, riforma fiscale, riforma del mercato del lavoro e concorrenza.

Per quanto riguarda la struttura del Piano, esso si articola in **6 Missioni**, che raggruppano **16 Componenti**, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Le Componenti, a loro volta, si articolano in **48 Linee di intervento** per progetti omogenei e coerenti.

Per ogni Missione sono indicate, inoltre, le riforme di settore necessarie a una più efficace realizzazione degli interventi, nonché i profili più rilevanti ai fini del perseguimento delle **tre priorità trasversali** del Piano, individuate nella **Parità di genere**, nei **Giovani** e nel **Riequilibrio territoriale**. Tali priorità trasversali non sono affidate a singoli interventi circoscritti a specifiche Missioni, ma sono perseguite in modo diffuso nell'ambito di tutte le Missioni del Piano.

La **Missione 1**, denominata "**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**", ha come obiettivo generale l'innovazione del Paese in chiave digitale. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **46,3 miliardi** di euro, pari al **21 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 2**, denominata "**Rivoluzione verde e transizione ecologica**" è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia italiane. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **69,8 miliardi** di euro, pari al **31 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 3**, denominata "**Infrastrutture per una mobilità sostenibile**" punta a realizzare un sistema infrastrutturale di mobilità moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **31,98 miliardi** di euro, pari al **14 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 4**, denominata "**Istruzione e ricerca**", è focalizzata sulle generazioni future ed affronta le questioni strutturali più importanti per il rilancio della crescita, ossia la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **28,49 miliardi** di euro, pari al **13 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 5**, denominata "**Inclusione e coesione**", riveste un ruolo rilevante nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **27,6 miliardi** di euro, pari al **12 per cento** delle risorse totali del Piano.

La **Missione 6**, denominata "**Salute**", è caratterizzata da linee di azione volte a rafforzare e rendere più sinergica la risposta sanitaria territoriale e ospedaliera, nonché a promuovere e diffondere l'attività di ricerca del Servizio sanitario nazionale. Le risorse complessivamente destinate alla missione ammontano a **19,72 miliardi** di euro, pari al **9 per cento** delle risorse totali del Piano.

Per quanto riguarda le **risorse** a disposizione dell'Italia, ai fini dell'attuazione del Piano la previsione complessiva di spesa ammonta a **223,91 miliardi di euro**, derivanti dai due fondi di *Next Generation EU* (NGEU) maggiori, ossia la **Recovery and Resilience Facility (RRF)**, per **210,91 miliardi**, e **REACT-EU**, per **13 miliardi**.

La proposta di PNRR sottolinea che l'importo degli interventi riconducibili al *Recovery and Resilience Facility (RRF)*, pari a 210,91 miliardi, eccede di 14,45 miliardi l'ammontare complessivo delle risorse europee spettanti all'Italia nell'ambito di tale dispositivo, pari a 196,6 miliardi, di cui 127,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi di sovvenzioni. Tale eccedenza viene motivata con l'opportunità di sottoporre al vaglio di ammissibilità della Commissione europea un portafoglio di progetti più ampio di quello finanziabile, per costituire un **marginale di sicurezza** che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee anche nell'eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati.

Ai fini della più ampia programmazione di interventi comunque riconducibili alle finalità del Piano, in sinergia con l'utilizzo di altre risorse europee, la previsione di spesa aumenta a **311,9 miliardi**. Concorrono le **risorse dei fondi strutturali per 7,9 miliardi** (di cui 6,9 a valere sui fondi SIE/PON e 1 miliardo a carico del Fondo FEASR), nonché **80 miliardi** a valere sulla **programmazione di bilancio per il periodo 2021-2026**, ossia fino al termine di utilizzo delle risorse NGEU.

Il Piano evidenzia, poi, che concorrono anche interventi per **21,2 miliardi**, a valere sul **Fondo sviluppo e coesione**. Rispetto a tali interventi il PNRR opera un'anticipazione della relativa fase di programmazione, facendo rientrare quest'ultima nell'ambito della procedura decisionale propria del PNRR.

Per approfondimenti sui **profili finanziari del Piano** si rinvia al [dossier](#) dei Servizi del bilancio.

In linea con le indicazioni formulate a livello europeo, la [proposta di PNRR](#) fornisce una **valutazione dell'impatto macroeconomico** degli investimenti e delle riforme strutturali previsti, pur riconoscendo che si tratta di un esercizio preliminare rispetto a quello che si potrà realizzare una volta che tutti i dettagli dei progetti e delle riforme saranno pienamente definiti.

La stima si limita a considerare soltanto l'effetto della spesa per investimenti e incentivi addizionale rispetto a quella già inclusa nello scenario tendenziale di finanza pubblica e si basa sull'ipotesi che oltre il 70% dei fondi addizionali sarà destinato al finanziamento di investimenti pubblici ad elevata efficienza, che la gran parte del restante 30% sarà destinato a incentivi agli investimenti delle imprese e a ridurre i contributi fiscali sul lavoro e, infine, che le amministrazioni pubbliche siano progressivamente più efficienti nell'attuazione dei progetti.

Rispetto allo scenario base (cioè in assenza degli investimenti e degli incentivi del Piano) il Governo stima un effetto positivo sul PIL con un andamento crescente quasi lineare nel tempo, a partire da circa **0,5 punti percentuali nell'anno 2021 e fino a circa 3 punti percentuali nel 2026** (anno in cui tutte le risorse del Piano dovranno essere state spese), per un effetto complessivo nel periodo di oltre 10 punti percentuali di PIL.

Ad integrazione della [proposta di PNRR](#), l'11 marzo 2021 il Ministero dell'economia e delle finanze ha inviato al Parlamento le [Note tecniche analitiche del Piano](#) (in lingua inglese), che riportano informazioni aggiuntive sui progetti di cui si prevede la realizzazione e sulle relative spese e tempistiche.

Per un'illustrazione del **quadro europeo** e per un esame analitico delle **misure previste nella proposta di PNRR**, anche con riferimento alle indicazioni europee e agli atti di indirizzo parlamentare già espressi, si rinvia al [dossier](#) dei servizi Studi di Camera e Senato.

Per un'analisi delle Note tecniche analitiche della proposta di PNRR si rinvia al [dossier](#) dei Servizi di documentazione.

## Focus

[Le risorse per l'Italia nella proposta del 15 gennaio 2021](#)  
<https://temi.camera.it/leg18/post/le-risorse-per-l-italia.html>

---

## Il PNRR approvato dal Governo Draghi

Concluso il lungo esame parlamentare che ha contrassegnato la [proposta di PNRR](#) trasmessa (dal Governo Conte II) il 15 gennaio 2021, il Governo Draghi, come preannunciato, il 25 aprile 2021 ha trasmesso al Parlamento il nuovo testo del [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

Il Piano italiano prevede investimenti pari a **191,5 miliardi di euro**, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU. Il Piano prevede ulteriori **30,6 miliardi** di risorse nazionali, che confluiscono in un apposito [Fondo complementare](#) finanziato attraverso lo [scostamento di bilancio](#) approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile e autorizzato dal Parlamento, a maggioranza assoluta, nella seduta del 22 aprile. Il totale degli investimenti previsti per gli interventi contenuti nel Piano arriva a **222,1 miliardi di euro**, a cui si aggiungono 13 miliardi del React EU. Nel complesso, il **27 per cento** delle risorse è dedicato alla **digitalizzazione**, il **40 per cento** agli investimenti per il contrasto al **cambiamento climatico** e **più del 10 per cento** alla **coesione sociale**.

Il Piano destina **82 miliardi al Mezzogiorno** sui 206 miliardi ripartibili secondo il criterio del territorio, corrispondenti a una quota del 40%. Per una disamina più approfondita relativa a tali interventi si rinvia al tema [Il Mezzogiorno nel PNRR](#).

Il Piano si articola in **sei missioni**.

La prima missione, "**Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura**", stanziava complessivamente **49,1 miliardi** – di cui 40,7 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 8,5

miliardi dal Fondo complementare.

La seconda missione, "**Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica**", stanziava complessivamente **68,6 miliardi** – di cui 59,4 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 9,1 miliardi dal Fondo complementare.

La terza missione, "**Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile**", stanziava complessivamente **31,4 miliardi** – di cui 25,4 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 6,06 miliardi dal Fondo complementare.

La quarta missione, "**Istruzione e Ricerca**", stanziava complessivamente **31,9 miliardi di euro** – di cui 30,9 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 1 miliardo dal Fondo complementare.

La quinta missione, "**Inclusione e Coesione**", stanziava complessivamente **22,5 miliardi** – di cui 19,8 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 2,7 miliardi dal Fondo complementare.

La sesta missione, "**Salute**", stanziava complessivamente **18,5 miliardi**, di cui 15,6 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 2,9 miliardi dal Fondo.

Il Piano prevede un **ampio programma di riforme**, ritenute necessarie per facilitare la sua attuazione e contribuire alla modernizzazione del Paese e all'attrazione degli investimenti.

Il Piano contiene una articolata stima dell'impatto delle misure in esso contenute: in particolare, il Governo prevede che **nel 2026 il Pil sarà di 3,6 punti percentuali più alto** rispetto allo scenario di base, mentre nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale del Piano (2024-2026) **l'occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali**.

Il 30 aprile 2021 il [PNRR dell'Italia](#) è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento: per approfondimenti su tale testo si veda il [dossier](#) dei Servizi studi di Camera e Senato).

Il **13 luglio 2021** il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea. Alla Decisione di esecuzione del Consiglio è allegato un corposo [allegato](#) (in lingua italiana) con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Per un'analisi della [Decisione di esecuzione del Consiglio](#) si rinvia al [dossier](#) dei Servizi studi di Camera e Senato.

## **Il contributo del Parlamento alla definizione del PNRR**

La [Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) trasmessa dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio 2021 si inserisce nell'ambito di un [percorso di collaborazione tra Parlamento e Governo già avviato](#), nei mesi di settembre e ottobre 2020, a seguito dell'iniziativa assunta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea) del Senato, nonché della trasmissione alle Camere da parte del Governo, il 15 settembre 2020, della proposta di [Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza](#). Tali iniziative hanno portato, a conclusione di una specifica attività conoscitiva, all'approvazione di due distinte relazioni, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR. La procedura parlamentare che ha condotto all'approvazione delle relazioni ha visto il coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle Commissioni di merito, che hanno formulato rilievi e pareri sui profili di propria competenza. L'attività parlamentare di indirizzo in tale fase si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'approvazione di due distinte [risoluzioni da parte delle Assemblies](#) di Camera e Senato.

Tenendo conto di tali atti di indirizzo formulati dal Parlamento, il Governo Conte II ha adottato la [Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) trasmessa al Parlamento il 15 gennaio 2021, che rappresenta un ulteriore passo verso la stesura definitiva del documento in vista della presentazione all'UE.



A seguito dell'entrata in carica del nuovo governo Draghi l'esame parlamentare è proseguito sul testo già all'esame del Parlamento.

Su tale proposta di PNRR si è svolta, nelle Commissioni di merito, un'intensa **attività conoscitiva**, con numerose audizioni di soggetti istituzionali e rappresentanti del mondo produttivo e della società civile (per un quadro di **sintesi delle audizioni** svolte dalla Commissione Bilancio della Camera si rinvia al [dossier](#) curato dal Servizio studi).

L'attività nelle Commissioni in sede referente, ossia la V Commissione (Bilancio) alla Camera e le Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'UE) al Senato, si è conclusa con l'approvazione di **due distinte relazioni** ([relazione](#) Camera, [relazione](#) Senato), nelle quali vengono formulate - tenendo conto dei rilievi formulati dalle altre commissioni di merito per i profili di loro competenza - **proposte di integrazione e modifica della proposta di PNRR del Governo**.

Le relazioni adottate in sede referente sono state fatte proprie (rispettivamente il 31 marzo e il 1° aprile) dalle Assemblee di Camera e Senato, attraverso l'approvazione, a larga maggioranza, di due [risoluzioni](#) di analogo contenuto, nelle quali si impegna il Governo a rendere comunicazioni alle Camere prima della formale trasmissione del PNRR all'UE e ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive del PNRR (ad esempio attraverso la trasmissione di relazioni quadrimestrali).

Come richiesto dal Parlamento, il 26 e 27 aprile 2021 il Presidente Draghi ha reso [comunicazioni](#) alle Assemblee di Camera e Senato sul nuovo [testo del PNRR](#), trasmesso alle Camere dal Governo il 25 aprile. Il dibattito parlamentare si è concluso con l'**approvazione di risoluzioni** (n. [6/00189](#) della Camera e n. [6/00188](#) del Senato). Successivamente, il **30 aprile 2021** il [PNRR dell'Italia](#) è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento).

## La governance del PNRR

La *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stata definita, con un'articolazione a più livelli, dal [decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77](#), convertito dalla [legge 19 luglio 2021, n. 108](#). In precedenza, la [legge di bilancio per il 2021 \(legge n. 178 del 2020\)](#) aveva stabilito, ai commi 1037-1050, le prime misure per l'attuazione del programma Next Generation EU.

La responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla **Presidenza del Consiglio dei ministri**. Viene istituita una [Cabina di regia](#), presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in relazione alle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza Stato-Regioni, su questioni d'interesse di più Regioni ovvero il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale. Possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale. Tra i suoi compiti figura la trasmissione al Parlamento di una relazione sullo stato attuazione del Piano, con cadenza semestrale. La Cabina di regia trasmette al Parlamento, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (art. 2).

L'azione della Cabina di regia non fa venir meno le funzioni di indirizzo e coordinamento in capo ai **Comitati interministeriali per la transizione digitale e per la transizione ecologica** disciplinati dal [decreto-legge n. 22 del 1° marzo 2021](#), i quali svolgono, sull'attuazione degli interventi del PNRR, nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia che ha la facoltà di partecipare attraverso un delegato (art. 2, comma 4).

A supporto delle attività della Cabina di regia è istituita una **Segreteria tecnica**, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR entro il 31

dicembre 2026. La Segreteria tecnica ha tra i suoi compiti: l'elaborazione di periodici rapporti informativi, indirizzati alla Cabina di regia; la segnalazione al Presidente del Consiglio delle azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia; l'acquisizione dal Servizio centrale per il PNRR delle informazioni e dei dati di attuazione del Piano livello di ciascun progetto, anche con riguardo alla tempistica programmata e ad eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi; la proposta al Presidente del Consiglio dei casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi sottoponendoli all'esame del Consiglio dei ministri; l'istruzione dei procedimenti per il superamento del dissenso (art. 4).

La Cabina di Regia, affiancata dalla Segreteria tecnica, assicura relazioni periodiche al Parlamento e alla Conferenza Unificata, e aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri.

Presso la Presidenza del consiglio, inoltre, è istituita un'**Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione**, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano (art. 5).

È istituito, poi, un **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali nonché di Roma capitale e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile. Partecipano inoltre rappresentanti delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Il Tavolo svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi (art. 3).

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al **Servizio centrale per il PNRR**, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano. Il Servizio centrale per il PNRR è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR (art. 6). Ogni Amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal PNRR individua (o costituisce ex novo) una struttura di coordinamento che agisce come punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR.

Presso la Ragioneria generale dello Stato è inoltre istituito un **ufficio dirigenziale con funzioni di audit del PNRR**; l'ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato (art.7).

La legge di bilancio per il 2021 aveva previsto l'istituzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, di un'apposita **unità di missione** presso il Dipartimento della **Ragioneria** generale del MEF, con il compito di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation EU ([legge n. 178 del 2020](#), comma 1050). Il [D.L. n. 77 del 2021](#) ha specificato ulteriormente le funzioni e l'articolazione organizzativa dell'unità di missione: provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni centrali, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del PNRR, assicurando il rispetto degli articoli 19 (valutazione della Commissione) e 20 (proposta della Commissione e decisione di esecuzione del Consiglio) del Regolamento (UE) 2021/241, nonché la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi; concorre inoltre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema ReGiS e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano (art. 7, commi 2 e 3).

Il sistema unitario «**ReGiS**» costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR (comma 1043 della legge di bilancio 2021). Il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea.

Alla **Sogei S.p.A.** ([società](#) in house del MEF) è attribuito il compito di assicurare il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR. Per tale attività può avvalersi di Studiare Sviluppo s.r.l. (società a intera partecipazione del MEF) secondo le modalità che saranno definite in specifica Convenzione, per la selezione di esperti cui affidare le attività di supporto (art. 7, comma 6).

La **Corte dei conti** esercita il controllo sulla gestione, svolgendo in particolare valutazioni di economicità,

efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (art. 7, comma 7).

Alla **realizzazione operativa degli interventi** previsti dal PNRR provvedono i singoli **soggetti attuatori**: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR. Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo ed individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR (art. 8).

Le **amministrazioni centrali** titolari di interventi previsti dal PNRR assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, **almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente**, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia **destinato alle regioni del Mezzogiorno**, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, laddove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative (art. 2, comma 6-*bis*).

Si prevede il rafforzamento della Rete governativa permanente dell'attuazione del programma di Governo istituita con il compito di provvedere alla costante attuazione dei provvedimenti attuativi di norme di legge e al recupero dell'arretrato di quelli non adottati. La Rete è coordinata dall'**Ufficio del programma di Governo** (PCM) e costituita dai Nuclei per l'attuazione del programma di Governo che ciascun Ministero istituisce all'interno degli Uffici di diretta collaborazione, con il compito specifico di lavorare sul recupero dell'arretrato e sulla costante attuazione dei provvedimenti del Governo in carica (art. 8-*bis*).

Sono previsti **poteri sostitutivi** in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR. Nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. In caso di perdurante **inerzia**, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti (art. 12).

In caso di **dissenso, diniego o opposizione** proveniente da un organo statale che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica - se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni - propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni. Se il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei ministri le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 13).

Le misure e le procedure di accelerazione e semplificazione delineate nel decreto per l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi trovano applicazione anche per gli investimenti finanziati con il **Fondo complementare al PNRR** (di cui al **D.L. 59/2021**) e per gli investimenti contenuti nei Contratti Istituzionali di Sviluppo (art. 14).

## L'attuazione del PNRR



Il 13 agosto 2021 la [Commissione europea](#), a seguito della valutazione positiva del PNRR, ha erogato all'Italia, a titolo di **prefinanziamento** (ai sensi dell'[articolo 13 del Regolamento n.2021/241/UE](#)), **24,9 miliardi di euro** (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al **13% dell'importo totale** stanziato a favore del Paese in sovvenzioni e prestiti nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Con il [D.M. del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021](#) (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 2021) è stata disposta l'assegnazione delle risorse finanziarie (191,5 miliardi di euro) previste per l'attuazione dei singoli interventi del PNRR alle Amministrazioni centrali titolari, indicando la somma complessiva spettante a ciascuna di esse e la ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.

Specifiche disposizioni procedurali per l'attuazione del PNRR sono state introdotte, da ultimo, con il [decreto-legge n. 121 del 2021](#), il quale ha previsto, in particolare, che le amministrazioni responsabili stabiliscano criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari previsti dalla disciplina di settore e idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.

Per un **primo monitoraggio dell'attuazione del PNRR**, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire entro il 31 dicembre 2021, si veda il [dossier](#) predisposto dal Servizio Studi della Camera.

## Focus

[Le procedure di attuazione del PNRR previste nel D.L. n. 121 del 2021](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/le-procedure-di-attuazione-del-pnrr-previste-nel-d-l-n-121-del-2021.html>

---

## Il controllo parlamentare sull'attuazione del PNRR

La [legge di bilancio per il 2021](#) ha previsto la trasmissione alle Camere da parte del Consiglio dei ministri di una **relazione** annuale, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti ([legge n. 178 del 2020](#), art. 1, comma 1045).

Il [decreto-legge n. 77 del 2021](#) ha stabilito, invece, che la **relazione sullo stato di attuazione del PNRR**, che comprende anche le informazioni richieste dal citato comma 1045, sia **trasmessa** alle Camere **dalla Cabina di regia** ed abbia **cadenza semestrale** (art. 2). La Cabina di regia trasmette, inoltre, **anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile** a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

L'articolo 1, commi 2-7, della [legge n. 108 del 2021](#) (di conversione del [D.L. n. 77/2021](#)), al fine di assicurare al Parlamento la possibilità di effettuare un monitoraggio efficace sull'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e sul rispetto dei termini, nonché di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del PNRR, stabilisce che **il Governo è tenuto in particolare a fornire alle Commissioni parlamentari competenti:**

- le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del [Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR](#);
- tutti i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti;
- i documenti, riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea relativamente all'attuazione del PNRR.

Si prevede, quindi, che **le Commissioni parlamentari competenti**, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, anche in forma congiunta, con le modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato, **monitorano** lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, **con particolare attenzione** al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi inerenti **alle priorità trasversali** del medesimo Piano, quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani. Possono quindi formulare osservazioni ed

esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione del PNRR nei tempi previsti.

Come già stabilito dalla [legge n. 196 del 2009](#) per l'esame di documenti di finanza pubblica (DEF e NADEF), si prevede che i Presidenti delle Camere possano adottare intese volte a promuovere le attività delle Camere, anche in forma congiunta, nonché l'integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico. Si intende in tal modo favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici a supporto delle Commissioni parlamentari competenti.

Le **Camere** possono stipulare con il Ministero dell'economia e delle finanze **una convenzione** per disciplinare le modalità di **fruizione** dei dati di monitoraggio rilevati dal **Sistema informativo unitario «ReGiS»**.

La **Corte dei conti** riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR ([D.L. n. 77/2021](#), art. 7, comma 7).