

# Sostenibilitalia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione ecologica

Tavola rotonda

Lunedì 15 novembre 2021, ore 17:00-19:00

## 1. Il Contesto

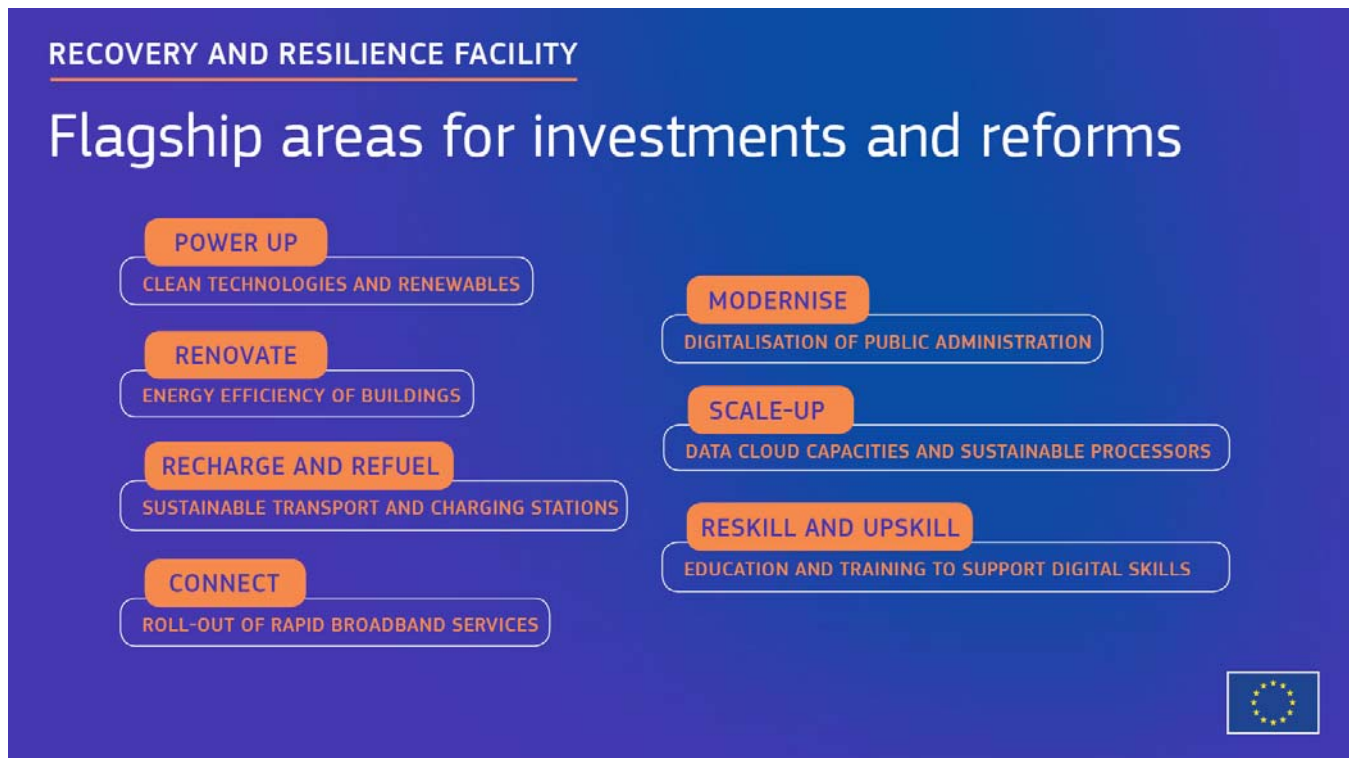
### 1.1 Il Next Generation EU

La pandemia Covid-19 ha colpito duramente l'economia dell'Eurozona ed italiana. Nonostante manovre espansive senza precedenti, esse hanno perso nel 2020 rispettivamente il 6,6% e l'8,8% rispetto all'anno precedente. Le prospettive di recupero non sono entusiasmanti. Le maggiori istituzioni finanziarie internazionali immaginano per l'area Euro un rimbalzo superiore al 4% per il 2021 e il 2022. La Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2021 prevede per l'Italia una crescita del PIL del 6% per l'anno in corso e del 4,7% nel 2022. Le percentuali di crescita si farebbero più ridotte negli anni a seguire (2,8% nel 2023 e 1,9% nel 2024).

Per mitigare i danni economici e sociali comportati dalla pandemia e avviare un rilancio che abbia caratteri di lungo periodo per i sistemi economici continentali, la Commissione europea ha lanciato **Next Generation EU**, uno strumento temporaneo per la ripresa del valore di 750 miliardi di euro. Sommando queste risorse ai volumi di finanziamenti stabiliti dal Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 si superano i 1.800 miliardi di euro, senza dubbio il più significativo programma di stimolo all'economia mai finanziato dall'Unione europea. Next Generation EU si propone di attenuare l'impatto della crisi, alimentando allo stesso tempo il processo di transizione ecologica e di trasformazione digitale dei Paesi membri e accrescendone la capacità di inclusione sociale e coesione territoriale. Il fulcro di Next Generation EU è rappresentato dal **Recovery and Resilience Facility (RFF)**, uno strumento da 723,8 miliardi di euro (a prezzi correnti), di cui 358,8 in prestiti e 338 a fondo perduto. Ad esso si aggiunge il programma **REACT EU**, che, con una dotazione di 47,5 miliardi di euro, rafforza e amplia gli strumenti di risposta alla crisi.

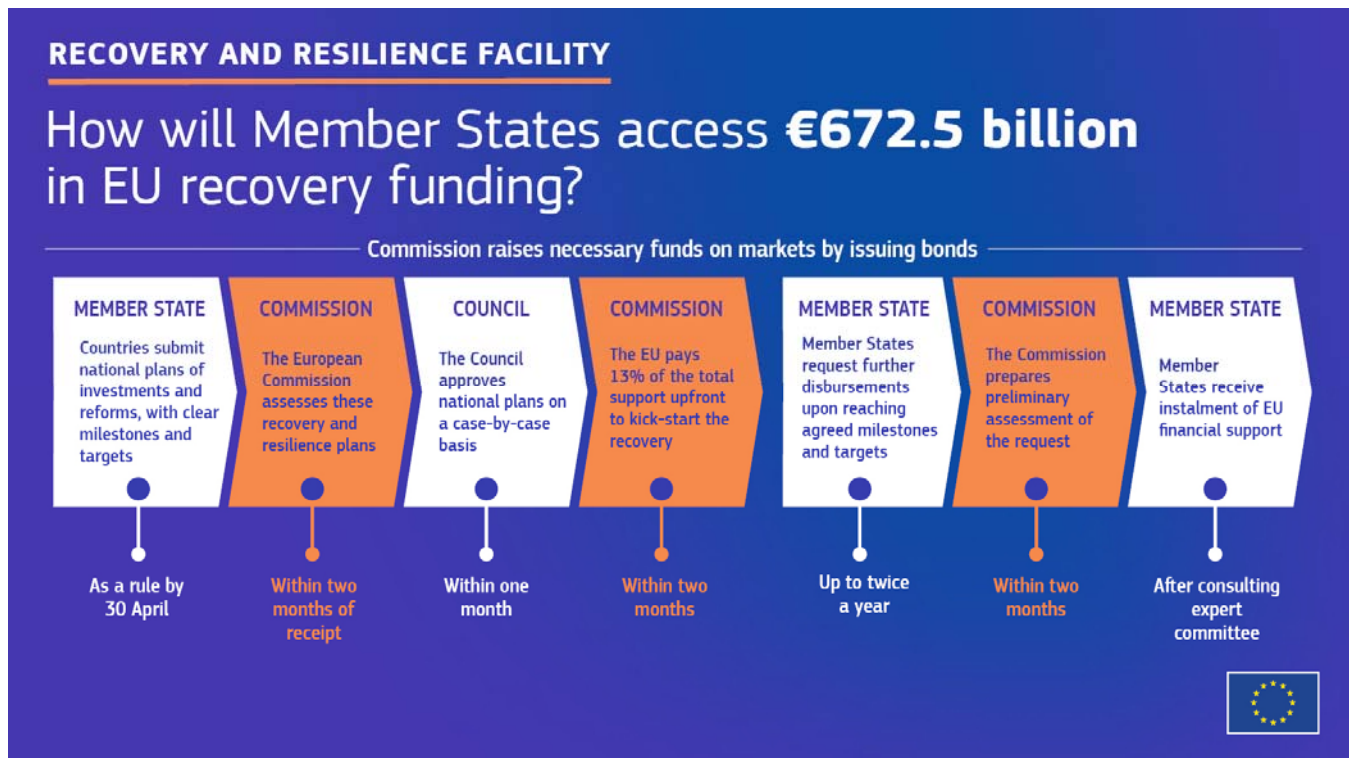
Le misure previste nell'ambito del RFF dovranno essere implementate entro il **2026** per poter beneficiare del finanziamento. Esse, inoltre, dovranno affrontare in maniera efficace le sfide individuate nel

Semestre europeo e soprattutto le raccomandazioni *country-specific* adottate dal Consiglio. Ciascun Piano dovrebbe contribuire alle quattro dimensioni delineate dalla Strategia annuale di crescita sostenibile 2021 (sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica) e allo stesso tempo la Commissione incoraggia gli Stati a presentare iniziative nelle seguenti **flagship areas**:



Già nell'agosto 2020, è stata istituita presso il Segretariato generale della Commissione europea la **Recovery and Resilience Task Force (RECOVER)**. RECOVER è responsabile della gestione dell'attuazione dello strumento di Ripresa e Resilienza e del coordinamento del semestre europeo. In particolare, la Task Force supporterà gli Stati membri nell'elaborazione dei PNRR, garantirà che i Piani siano conformi ai requisiti previsti dal regolamento del RFF e che le iniziative contemplate raggiungano gli obiettivi previsti nell'ambito della doppia transizione ecologica e digitale (alla prima va destinato almeno il 37% dei fondi, alla seconda il 20%). Inoltre, predisporrà gli atti necessari all'approvazione dei Piani e valuterà i progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione dei Piani, analizzando le relazioni periodiche prevista dai regolamenti. Il semestre europeo e il RFF risultano intrinsecamente collegati: gli Stati membri sono pertanto incoraggiati a presentare i loro programmi nazionali di riforma e i loro PNRR in un unico documento integrato, che fornirà quindi una panoramica complessiva delle riforme e degli investimenti che lo Stato membro intende intraprendere nei prossimi anni, in linea con gli obiettivi della

RRF. Il percorso di adozione e implementazione dei PNRR da parte degli Stati membri coinvolgerà la Commissione, il Consiglio e i Governi e seguirà in linea di massima la *timeline* seguente:



Come si vede, il pagamento del prefinanziamento del 13% viene effettuato dopo l'approvazione del PNRR e l'adozione dell'impegno giuridico da parte della Commissione. In questo ambito, ha svolto una funzione essenziale la ratifica da parte di tutti gli Stati membri della "decisione sulle risorse proprie" che autorizza la Commissione a contrarre prestiti fino a 750 miliardi di euro (a prezzi 2018) sui mercati dei capitali per conto dell'UE. Inoltre, essa prevede un aumento di 0,6 punti percentuali dell'importo massimo che l'Unione può chiedere agli Stati membri al fine di coprire i propri obblighi finanziari<sup>1</sup>. Questo provvedimento ha consentito altresì, nell'ottobre scorso, il lancio dei *green bond* dell'UE, tramite cui si punta a finanziare un terzo di Next Generation EU. L'emissione inaugurale ha registrato una domanda record superiore ai 135 miliardi di euro, a fronte di 12 miliardi di titoli emessi.

<sup>1</sup> Si tratta comunque di un aumento temporaneo, finalizzato a sostenere la ripresa dalla crisi Covid-19.

## 2.1 Il regolamento del *Recovery and Resilience Facility*

Il *Recovery and Resilience Facility* è entrato in vigore nel febbraio 2021. A disciplinarne il funzionamento troviamo un corposo regolamento istitutivo. La Commissione, in particolare, ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza dei PNRR, tenendo conto dei seguenti **criteri**:

- se il PNRR rappresenta una risposta completa e adeguatamente equilibrata alla situazione socioeconomica dello Stato membro e contribuisce pertanto in modo appropriato alle aree di intervento previste<sup>2</sup>, tenendo conto delle sfide specifiche e della dotazione finanziaria dello Stato membro interessato;
- se il PNRR contribuisce ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, inclusi i relativi aspetti di bilancio;
- se il PNRR è in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, anche tramite la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e di attenuare l'impatto economico e sociale della crisi COVID-19, migliorando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione;
- se il PNRR garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (**principio "non arrecare un danno significativo, DNSH"**<sup>3</sup>);
- se il PNRR prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base di una prevista metodologia di controllo del clima (**climate tracking**);

---

<sup>2</sup> Transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi, politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

<sup>3</sup> Nello specifico, ai sensi del regolamento della Tassonomia europea sulle attività sostenibili, gli investimenti e le riforme considerate non devono danneggiare in misura significativa sei obiettivi: mitigazione del cambiamento climatico, adattamento ai cambiamenti climatici, protezione delle risorse idriche e marine, transizione verso un'economia circolare, prevenzione e controllo dell'inquinamento, protezione e ripristino di biodiversità ed ecosistemi. La Commissione ha preparato una checklist, basata su una procedura a due step, che guida i governi nazionali nell'analisi di come ciascuna misura si pone rispetto al DNSH. La procedura opera in questo modo un distinguo tra le misure che non comportano un danno prevedibile per nessuno degli obiettivi delineati - e per i quali, pertanto, è sufficiente un approccio semplificato - e quelle che invece necessitano di una sostanziale valutazione DNSH.

## DOCUMENTO DI BACKGROUND

- se il PNRR contiene misure che contribuiscono efficacemente alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono e che indichi se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 % della dotazione totale del PNRR sulla base della metodologia per la marcatura digitale (**digital tagging**);
- se il PNRR è in grado di avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato;
- se le modalità proposte dagli Stati membri interessati, compresi il calendario e i traguardi e gli obiettivi previsti, e i relativi indicatori, sono tali da garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza;
- se la giustificazione fornita dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è ragionevole e plausibile ed è in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi, nonché commisurata all'impatto atteso sull'economia e l'occupazione;
- se le modalità proposte dallo Stato membro interessato sono tali da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, comprese le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione;
- se il PNRR prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano azioni coerenti.

Il regolamento prevede, inoltre, ampie misure di **trasparenza** e di **accountability** nei confronti del Parlamento europeo sui PNRR e lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi ivi inclusi. Si stabiliscono meccanismi di coordinamento e complementarità tra la Commissione e gli Stati membri interessati, tenuti a riferire due volte l'anno nell'ambito del Semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del proprio PNRR. Vengono contemplate procedure di sospensione e risoluzione degli impegni da parte della Commissione. Essa è l'istituzione che sorveglia l'attuazione del RFF e misura il raggiungimento degli obiettivi, istituendo un apposito quadro di valutazione.

## 2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il percorso di transizione ecologica

### 2.1 Una comparazione europea

A guardare i piani nazionali di ripresa e resilienza presentati dagli Stati membri, emerge innanzitutto una diversità di approccio nelle **scelte di finanziamento** (prima che nelle priorità di spesa). Tutti i Paesi UE, eccetto la Lettonia, hanno fatto richiesta di **sovvenzioni** per l'ammontare massimo per essi stanziato<sup>4</sup>, ma molto differenti sono state le decisioni riguardanti la quota del RFF a cui si attinge tramite **prestiti**. A proposito, infatti, la scelta largamente prevalente è stata di non servirsi dei prestiti UE. Al contrario **Italia**, Grecia e Romania hanno scelto di richiedere il massimo dei prestiti concessi<sup>5</sup> e Cipro, Polonia, Portogallo e Slovenia ne hanno domandata una parte. Ne risulta, quindi, come il Piano più consistente sia quello italiano (191,5 miliardi di euro), seguito a distanza dal PNRR spagnolo (69,5) e da quello (39,4). L'Italia è anche lo Stato membro, successivamente a Grecia, Romania e Croazia, a detenere il rapporto più alto tra ammontare del PNRR e PIL 2021. Ne consegue che il volume di risorse che l'Italia dovrà spendere entro il 2026 è tra i maggiori nell'UE sia in valore assoluto sia se paragonato alle dimensioni della propria economia.

Ad oggi tutti i Paesi europei hanno presentato alla Commissione il proprio PNRR, a eccezione dei Paesi Bassi, che a otto mesi dalle elezioni non hanno visto la formazione di un nuovo governo. Gli Stati membri che hanno superato la procedura di valutazione eseguita dalla Commissione sono 22. I Piani, infatti, devono corrispondere agli obiettivi e ai criteri del regolamento di istituzione del RFF e alle raccomandazioni *country-specific*. Inoltre, sono 16 i Paesi che hanno ottenuto la quota di **prefinanziamento** del 13% dell'importo totale del Piano. Le erogazioni successive risultano subordinate al conseguimento delle *milestone* e dei *target* su cui gli Stati si sono impegnati nei PNRR.

I PNRR ricorrono a strutture e articolazioni diverse per ricomprendere molteplici investimenti e riforme. Altresì, l'attribuzione di ogni spesa al conseguimento di uno solo degli obiettivi europei risulta complicata. Ad esempio, un intervento potrebbe sostenere contemporaneamente la trasformazione digitale e la coesione sociale. Per questi motivi, la comparazione tra i Piani degli Stati UE non è un esercizio facile. Ciononostante, se vogliamo considerare quanto gli Stati dichiarano<sup>6</sup>, si evidenzia come

<sup>4</sup> Viene calcolato per il 70% sulla base di Pil pro-capite, popolazione e disoccupazione e per il 30% anche in considerazione delle variazioni del PIL nel 2020 e nel 2021.

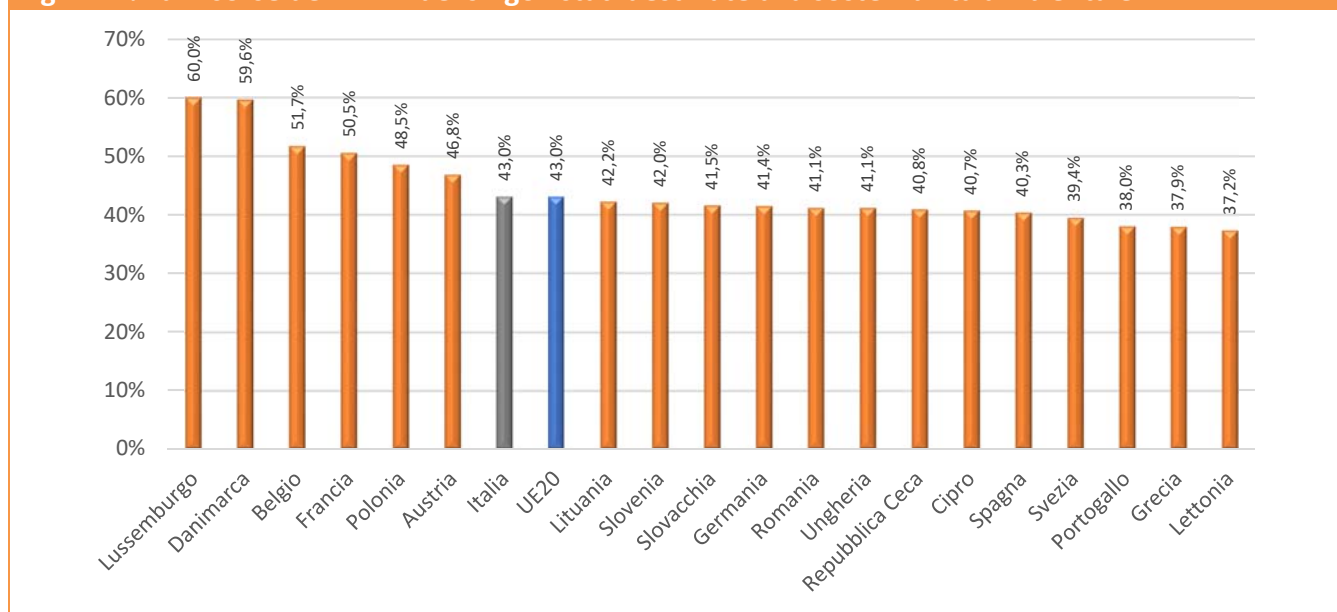
<sup>5</sup> Equivale al 6,8% del reddito nazionale lordo per l'anno 2019.

<sup>6</sup> Ricorriamo all'elaborazione "European Union countries' recovery and resilience plans" di Bruegel (<https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>) basata su quanto comunicato dagli Stati membri. Un'analisi condotta da soggetti terzi probabilmente dà risultati diversi, si pensi ad esempio alle valutazioni differenti date dai *green tracker* sul contributo dei PNRR ai fini della transizione ecologica.

DOCUMENTO DI BACKGROUND

in media (calcolata su 20 piani nazionali) il 43% del RRF venga destinato alla **transizione ecologica** e il 28% alla **trasformazione digitale**. Comunicano investimenti verdi in proporzione maggiore il Lussemburgo e la Danimarca (il 60% del totale), seguiti dal Belgio (52%). La Germania, invece, si segnala per quota di spese nella trasformazione digitale (il 53% del totale) seguita dall’Austria (40%). L’Italia orienta il 43% delle sue risorse alla transizione ecologica e il 29% al digitale, collocandosi sulla media UE (Fig. 2.1).

Fig. 2.1: % di risorse dei PNRR dei singoli stati destinate alla sostenibilità ambientale

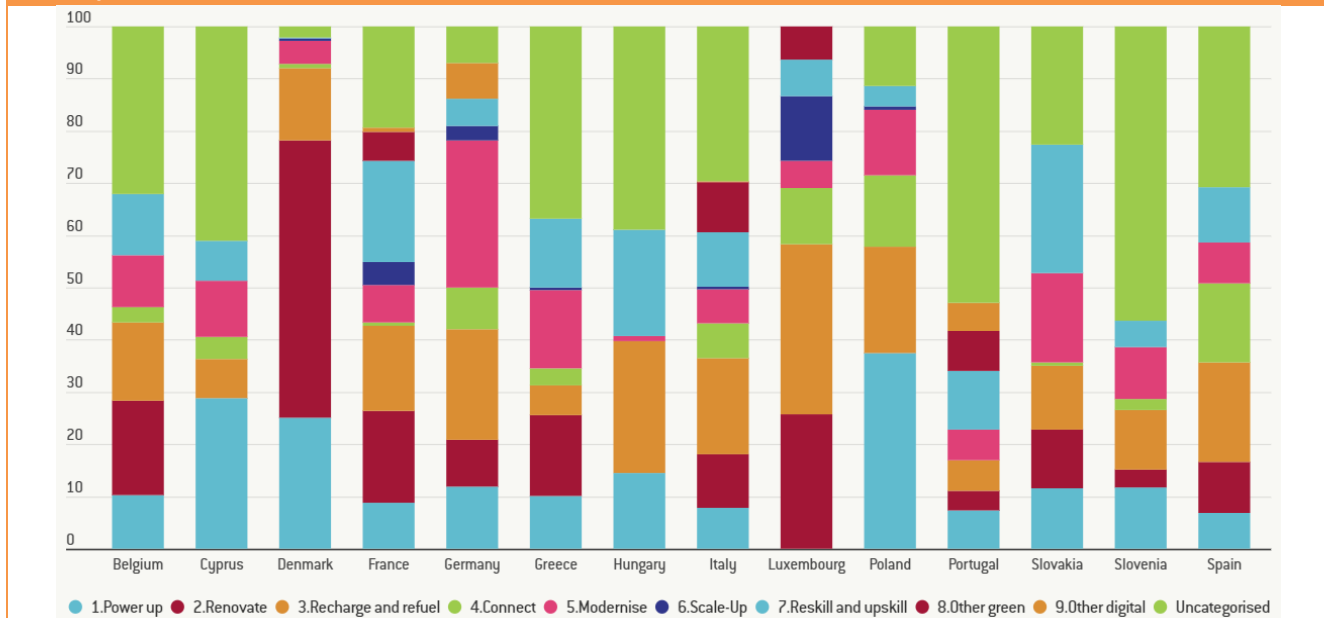


Fonte: Bruegel

Seguendo la stessa metodologia, si può verificare la quota destinata dai Piani alle **7 flagship areas**<sup>7</sup> individuate dalla Commissione (Fig.2.2). In questo caso, la percentuale più elevata (vicina al 18% nella media di 22 Paesi) è destinata all’ambito *Recharge and refuel*, che riguarda le tecnologie di mobilità sostenibile e intelligente, le stazioni di ricarica e rifornimento e l’estensione del trasporto pubblico. A seguire, con quote superiori all’11%, troviamo le aree *Power up* e *Reskill and upskill*, la prima riguardante lo sviluppo delle fonti rinnovabili e la seconda relativa al rafforzamento delle competenze digitali. In merito al PNRR italiano, si conferma il primato di *Recharge and refuel*. Successivamente troviamo *Reskill and upskill* e *Renovate*, il settore che comprende le misure di miglioramento dell’efficienza energetica degli edifici pubblici e privati.

<sup>7</sup> Esse sono: Power up, Renovate, Recharge and refuel, Connect, Modernise, Scale-Up, Reskill and upskill.

Fig. 2.2: Composizione dei PNRR sulla base delle *flagship areas* efinite dalla Commissione (% sul totale)



Fonte: Bruegel

## 2.2 Gli obiettivi di transizione ecologica nel PNRR

Il **PNRR italiano** prevede investimenti complessivi per **222,1 miliardi di euro**. Questa somma verrà finanziata per 191,5 miliardi di euro attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, mentre i restanti 30,6 miliardi derivano da un Fondo complementare alimentato attraverso uno scostamento pluriennale di bilancio. Oltre alla parte relativa agli investimenti, articolata in **sei missioni**, il piano prescrive un cospicuo pacchetto di **riforme abilitanti**, riguardanti tra gli altri la Pubblica Amministrazione, la giustizia e la semplificazione normativa. In particolare, nel documento si esprime la necessità di una profonda semplificazione delle norme relative ai procedimenti in materia ambientale, soprattutto delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale (VIA). Le procedure attualmente in vigore fanno riscontrare tempi per la conclusione dei procedimenti di VIA che possono raggiungere i 6 anni, chiaramente non in grado di favorire il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione: procedendo alla velocità autorizzativa attuale saranno necessari diversi decenni in più per raggiungere i target sulla generazione rinnovabile al 2030. Tra le principali misure individuate dal Governo per risolvere questa problematica c'è l'introduzione di una VIA statale, che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, a cui verranno sottoposte le opere previste dal PNRR. Inoltre, è previsto l'allargamento dell'operatività del Provvedimento Unico in materia



## DOCUMENTO DI BACKGROUND

Ambientale (“PUA”), che avrà il compito di sostituire ogni altro atto autorizzativo diventando la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale.

La programmazione degli investimenti relativa alla sostenibilità ambientale è contenuta nella **missione 2**, denominata “**Rivoluzione verde e transizione ecologica**”, e nella **3**, ovvero “**Infrastrutture per una mobilità sostenibile**”. La missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica” prevede investimenti per 59,33 miliardi di euro suddivisi su **quattro componenti**: **economia circolare e agricoltura sostenibile** (5,27 miliardi); **energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile** (23,78 miliardi); **efficienza energetica e riqualificazione degli edifici** (15,22 miliardi); **tutela del territorio e della risorsa idrica** (15,06 miliardi).

Gli investimenti e le riforme contenuti nel piano riguardanti **l’economia circolare e la gestione dei rifiuti** prevedono il raggiungimento di obiettivi ambiziosi come il 55% di riciclo dei RAEE, il 65% per i rifiuti plastici, l’85% per la carta e il cartone e il 100% di recupero nel settore tessile. Al fine di raggiungere questi target sono stati destinati 2,1 miliardi di euro all’ambito di intervento denominato “Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell’economia circolare”. La maggior parte di tali investimenti (1,5 miliardi) è orientata alla realizzazione di nuovi impianti e all’ammodernamento di quelli esistenti, mentre le restanti risorse (0,6 miliardi) riguardano progetti innovativi di economia circolare.

Sono stanziati inoltre risorse a favore delle fonti di **energia rinnovabile** (5,9 miliardi) e in particolare destinate allo sviluppo dell’**agro-voltaico** e del **bio-metano**. Un importante sostegno economico è previsto anche per la filiera dell’**idrogeno** (3,19 miliardi), indirizzato in particolare alla ricerca di frontiera, alla produzione e all’uso locale nell’industria e nel trasporto. Ulteriori 2 miliardi sono destinati alla promozione di una leadership internazionale industriale nelle principali filiere della transizione ecologica.

La missione 3, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, punta raggiungere, entro il 2026, la prima tappa verso la realizzazione di un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile dal punto di vista ambientale. A questa missione il Governo ha destinato 25,13 miliardi di euro, dedicati per la quasi totalità (24,77 miliardi) allo sviluppo dell’alta velocità, con particolare focus sul Mezzogiorno, all’integrazione dell’AV con le reti regionali e i sistemi intermodali e al potenziamento dei servizi ferroviari del Sud e delle aree interne. Gli obiettivi di questa missione sono quelli di favorire la decarbonizzazione attraverso il trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla gomma al ferro e l’aumento della connettività e della coesione territoriale attraverso la riduzione dei tempi di viaggio e il miglioramento della qualità dei servizi.

Nel PNRR si comunica che gli **impatti ambientali indiretti** sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio **DNSH**.

### 2.3 I sistemi di attuazione, monitoraggio, rendicontazione e comunicazione

All'attuazione dei singoli interventi del PNRR, provvederanno **Amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali**, sulla base delle competenze istituzionali, del settore di riferimento e della natura dell'intervento. Per favorire il coordinamento centralizzato per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del PNRR, è stata istituita **presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze una struttura apposita** che funge da punto di contatto con la Commissione europea. È stata altresì insediata una **Cabina di Regia per il PNRR**, che coordinerà la fase attuativa del PNRR e con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del Piano, il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per l'implementazione delle misure del PNRR. A essa parteciperanno i Ministri e i rappresentanti degli enti locali competenti rispetto alle tematiche e alla localizzazione geografica dei temi discussi. Secondo il **Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77**, tra i compiti della Cabina di Regia figurano:

- l'elaborazione di indirizzi e linee guida per l'attuazione del piano;
- la verifica periodica sullo stato di avanzamento degli interventi;
- il vaglio di temi o criticità segnalate dai Ministri o dalla Conferenza delle regioni e province autonome (in riferimento alle questioni di competenza regionale o locale);
- il monitoraggio degli interventi normativi;
- il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Similmente, presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano viene individuata una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della Missione/Componente.

Allo stesso tempo, è stata prevista l'istituzione di un "**Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**" che eserciterà una funzione consultiva rispetto alla fase attuativa dei progetti. Al tavolo parteciperanno rappresentanti del Governo, degli enti locali, delle parti sociali, delle categorie produttive e dell'Università e della ricerca. Il tavolo potrà segnalare alla Cabina di regia eventuali criticità riscontrate o misure che potrebbero portare ad una più efficace e tempestiva realizzazione del Piano. A supporto del lavoro della Cabina di regia e del tavolo permanente è stata inoltre istituita, presso la Presidenza del Consiglio, una segreteria tecnica che rimarrà in carica per

## DOCUMENTO DI BACKGROUND

l'intera durata del piano (non oltre il 31 dicembre 2026). Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è stata insediata una **"Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione"**. Faranno parte dell'Unità il Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e componenti scelti tra professori universitari, magistrati, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità. Quest'organismo avrà il compito di individuare gli ostacoli all'attuazione del PNRR derivanti da disposizioni normative e dalle relative misure attuative e proporre i relativi aggiustamenti.

La competenza per il **monitoraggio e rendicontazione** del PNRR spetta al **Ministero dell'Economia e delle Finanze** presso, il quale è insediato un **"Servizio centrale per il PNRR"**. Tale servizio ha compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo di tutti i progetti relativi al PNRR. Questo strumento, in virtù dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, rappresenta anche il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano italiano rispetto alle istituzioni UE. Il Servizio centrale è inoltre responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei relativi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR.

Presso il MEF (Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato) è inoltre presente un ufficio denominato **"Unità di missione"** (istituito dalla legge di bilancio 2021) che esercita funzioni di audit. L'Unità, oltre alle **funzioni di controllo**, deve provvedere alla predisposizione e attuazione del **programma di valutazione in itinere ed ex post** delle misure e dei progetti contenuti nel PNRR assicurando la coerenza degli obiettivi (target) e dei traguardi (milestone) con quanto previsto dagli articoli 19 e 20 del Regolamento (UE) 2021/241, ai fini dell'invio delle richieste di pagamento alla Commissione. La realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR viene attribuita alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle Regioni e agli enti locali, sulla base delle loro specifiche competenze istituzionali. Il testo inoltre specifica che l'Amministrazione titolare può operare sia attraverso le proprie strutture che avvalendosi di soggetti attuatori esterni. Gli enti responsabili sono tenuti in ogni caso ad assicurare la **completa tracciabilità delle operazioni** e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del Piano. L'attività di monitoraggio sull'attuazione del PNRR è coadiuvata da un apposito **sistema informatico** sviluppato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Il sistema di monitoraggio rileva i valori riguardanti l'attuazione del PNRR a livello finanziario, fisico e procedurale, oltre ai dati di avanzamento di target e milestone. Le informazioni vengono rilevate a livello di dettaglio da parte dei titolari degli interventi (Comuni, Regioni, Ministeri, altri Enti) e rese disponibili alle singole Amministrazioni responsabili di ciascuna misura che le validano e le inoltrano al Ministero dell'Economia e delle Finanze che, a sua volta, cura l'aggregazione a livello di PNRR e la divulgazione. In particolare, il PNRR si avvale

## DOCUMENTO DI BACKGROUND

del sistema informativo “ReGiS”, sviluppato dal MEF, per cui ciascuna dimensione attuativa del Piano verrà tracciata elettronicamente, attraverso il corredo delle informazioni di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività, che le Amministrazioni Responsabili e attuatrici gestiscono lungo l'intero ciclo di vita delle iniziative. Il sistema di monitoraggio assume caratteristiche di unitarietà per le politiche di investimento a sostegno della crescita, poiché rileva anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR e con i programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021-2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale.

In aggiunta, è stato disciplinato l'esercizio dei **poteri sostitutivi** da parte dello Stato in caso di inadempienza di uno dei soggetti attuatori dei progetti del PNRR. I casi di inadempienza possono concretizzarsi sia nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti, che in un ritardo o difformità nell'esecuzione degli stessi. In ogni caso, condizione per esercitare il potere sostitutivo è che sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del piano. Quando questa situazione si concretizza il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, notifica al soggetto attuatore un ultimatum di 30 giorni per provvedere alle correzioni. Nel caso l'inadempienza perduri ancora allo scadere del termine il Consiglio dei ministri ha il potere di individuare un soggetto a cui attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari o all'esecuzione dei progetti. Similmente, sono state definite le procedure atte a superare un **eventuale dissenso**, proveniente da un organo statale o dagli enti locali, tale da precludere in tutto o in parte la realizzazione di un progetto o intervento del PNRR. Nel caso si verifichi questa eventualità è compito della Segreteria tecnica (anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR) proporre al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione all'esame della **Conferenza Stato-Regioni**. In sede di Conferenza dovranno poi, entro il termine di quindici giorni dalla data di convocazione della stessa, essere definite le iniziative atte a superare il dissenso. Nel caso in cui non si riesca a giungere ad una soluzione condivisa il Consiglio dei ministri adotterà le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Allo stesso tempo, vengono garantite **attività di informazione e comunicazione** finalizzate al coinvolgimento di tutti i target di riferimento, dagli stakeholder fino al grande pubblico. In particolare, il [Portale PNRR “Italiadomani”](#) rappresenta la finestra di comunicazione principale del Piano. Esso intende, attraverso una comunicazione chiara e accessibile, irrobustire la consapevolezza dei cittadini sugli avanzamenti del PNRR e i suoi benefici per l'Italia.

Il Governo, inoltre, assicura **resoconti periodici al Parlamento** sull'andamento del Piano. Nello specifico, dal 2021 al 2017, entro il 30 giugno, il Consiglio dei Ministri approverà e trasmetterà alle Camere una relazione che riferirà sulle risorse del programma Next Generation EU impegnate e sui risultati raggiunti.

## DOCUMENTO DI BACKGROUND

In aggiunta a questo impegno, il Governo riferirà periodicamente alle Camere a riguardo del processo di attuazione del PNRR e su ogni elemento utili alla fase attuativa e alla valutazione degli impatti, anche al fine di consentire al Parlamento di verificare il rispetto dei tempi di attuazione degli interventi e il conseguimento degli obiettivi. Ovviamente, si prevede ugualmente l'adempimento dei processi informativi e di rendiconto nei confronti della Commissione europea, come previsto dal Regolamento sul RFF.

### 2.4 Lo stato di avanzamento del PNRR italiano in materia di sostenibilità

Per beneficiare dei 191,5 miliardi di euro il nostro Paese dovrà rispettare la stringente timeline dettata dall'Europa che prevede la conclusione di tutte le opere e delle revisioni normative previste entro il 2026. Con la conclusione del 2021 quasi alle porte è interessante analizzare lo stato di avanzamento della fase attuativa del Piano italiano.

Sul portale PNRR "ItaliaDomani" gestito dal Mef vengono pubblicate tutte le informazioni, le documentazioni e i bandi relativi al Piano di Ripresa e resilienza italiano. Alla data dell'8 ottobre 2021 risultavano lanciati, relativamente alla transizione ecologica, **7 bandi e una richiesta di interesse**, per uno **stanziamento totale di risorse equivalente a 2,37 miliardi di euro**, ovvero lo 3% delle risorse previste per progetti *green* (Tab. 2.1).

**Tab. 2.1: Bandi PNRR relativi alla transizione ecologica pubblicati**

	Bando	Stanziamento	Data apertura bando	Data chiusura bando
1	Ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclo dei rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata	450.000.000 €	15/10/2021	15/02/2022
2	Ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti innovativi di trattamento/riciclaggio per lo smaltimento di materiali assorbenti ad uso personale (PAD), i fanghi di acque reflue, i rifiuti di pelletteria e i rifiuti tessili"	450.000.000 €	15/10/2021	15/02/2022
3	Ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti per il miglioramento della raccolta, della logistica e del riciclo dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche c.d. RAEE comprese pale di turbine eoliche e pannelli fotovoltaici	150.000.000 €	15/10/2021	15/02/2022
4	Ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti per il miglioramento della raccolta, della logistica e del riciclo dei rifiuti in carta e cartone	150.000.000 €	15/10/2021	15/02/2022

DOCUMENTO DI BACKGROUND

5	Manifestazione di interesse per verificare l'ammissibilità a finanziamento di proposte progettuali di "elevato livello qualitativo" per la realizzazione di interventi relativi ai GREEN PORTS;	270.000.000 €	25/08/2021	02/11/2021
6	Infrastrutturazione della raccolta delle frazioni di tessili pre-consumo e post consumo, ammodernamento dell'impiantistica e realizzazione di nuovi impianti di riciclo delle frazioni tessili in ottica sistemica cd. "Textile Hubs"	150.000.000 €	15/10/2021	15/02/2022
7	Miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani	600.000.000 €	15/10/2021	15/02/2022
8	Realizzazione di nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti plastici (attraverso riciclo meccanico, chimico, Plastic Hubs), compresi i rifiuti di plastica in mare cd. Marine litter"	150.000.000 €	15/10/2021	15/02/2022
Totale		2.370.000.000 €		

Fonte: Portale PNRR "Italiadomani" (8/11/2021)

Analizzando nel dettaglio i bandi di gara pubblicati è possibile notare che la quasi totalità degli stessi, ad eccezione della manifestazione pubblica di interesse per raccogliere proposte progettuali finalizzate alla realizzazione di interventi relativi ai **green ports** (a cui sono destinati 270 milioni di euro), è relativa al **ciclo dei rifiuti**. In particolare, 1,2 miliardi di euro sono destinati all'ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio dei rifiuti urbani, i materiali assorbenti ad uso personale (PAD), i fanghi di acque reflue, i rifiuti di pelletteria, i rifiuti tessili e le apparecchiature elettriche ed elettroniche c.d. RAEE comprese pale di turbine eoliche e pannelli fotovoltaici. Altri 300 milioni sono stati destinati alla creazione sul territorio nazionale di **Textile Hubs e Plastic Hubs** finalizzati alla raccolta e il riciclo delle frazioni di tessili e dei rifiuti plastici (compresi i rifiuti di plastica in mare).

Il Piano di Ripresa e Resilienza italiano prevede che la realizzazione dei progetti previsti proceda contestualmente ad una serie di riforme normative utili a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese e ad attrarre la fiducia di cittadini e imprese. Il primo passo in questa direzione è stato compiuto con l'approvazione il 31 maggio 2021 del DI 77/2021 (detto anche decreto Semplificazioni bis) che, oltre a prevedere una corposa serie di semplificazioni burocratiche, getta le basi sul funzionamento del PNRR definendone la governance.

Una delle principali azioni legislative previste nel piano, non strettamente connessa alla transizione ecologia, ma trasversale a tutte le missioni del PNRR, è la revisione del sistema giudiziario. In quest'ambito si è già provveduto, attraverso la legge del 27 settembre 2021, n. 134, alla riforma del processo penale, mentre quella del processo civile è in fase di discussione alle camere e dovrebbe essere promulgata entro fine anno.

## DOCUMENTO DI BACKGROUND

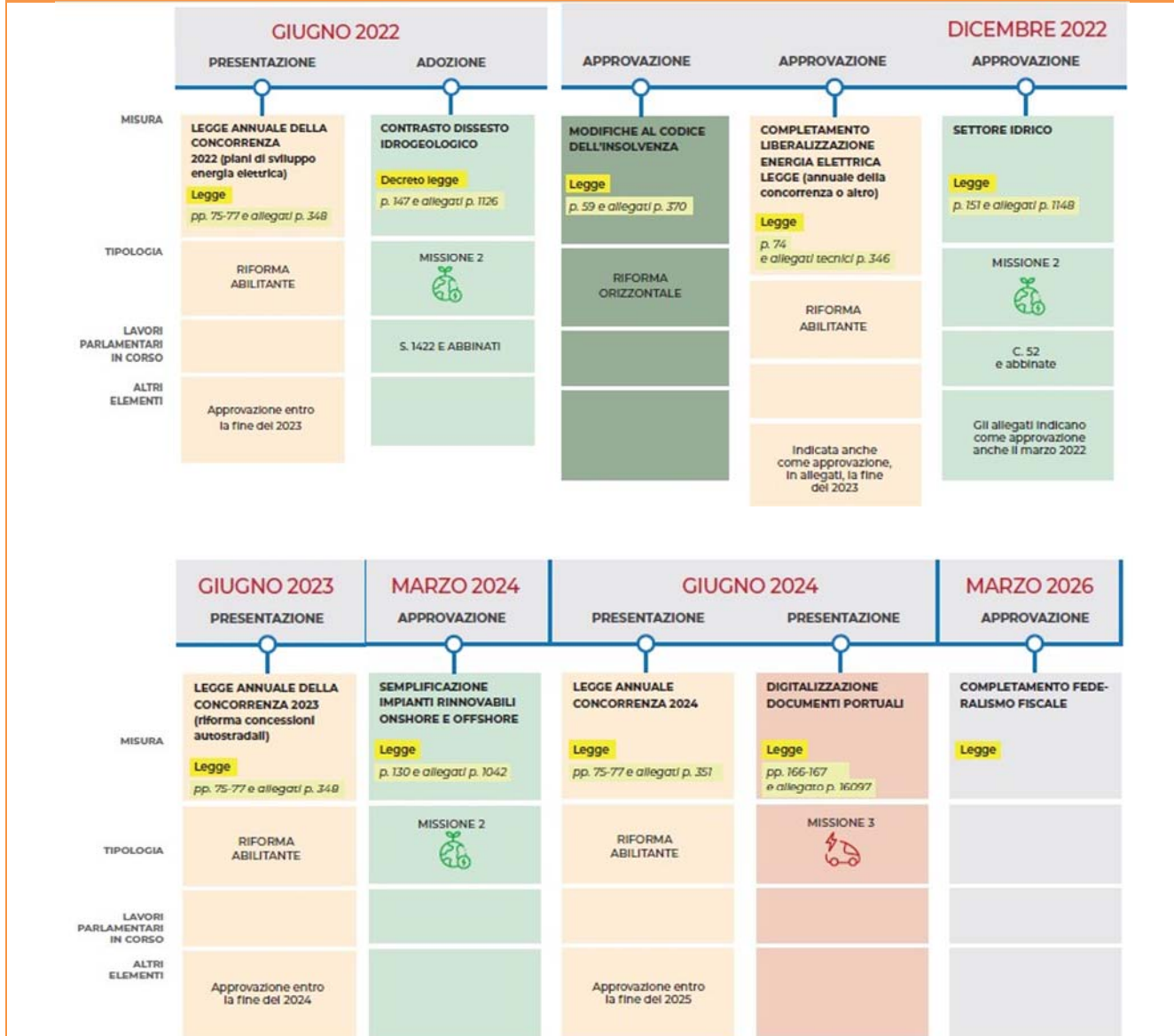
Il 4 novembre 2021 sono stati lanciati il **Ddl Concorrenza e DI infrastrutture** che introducono importanti novità in tema transizione ecologica. In particolare, la legge annuale sulla concorrenza agisce sulle concessioni dei servizi portuali, di distribuzione del gas naturale e idroelettriche. Per quanto riguarda il gas sono state introdotti incentivi per gli enti locali utili a procedere in modo tempestivo allo svolgimento delle gare, specie con riguardo alla valutazione economica delle reti e degli impianti di distribuzione. Per l'assegnazione delle grandi derivazioni idroelettriche il testo prevede che vengano avviate entro il 31 dicembre 2022 e si svolgano sulla base di un'adeguata valorizzazione economica dei canoni concessori e di un'idonea valorizzazione tecnica degli interventi di perfezionamento della sicurezza delle infrastrutture esistenti.

Le misure contenute nel Decreto Legge Infrastrutture (DL 121/2021) maggiormente correlate alla sostenibilità ambientale sono: l'istituzione presso il MiMs del "**Centro per l'innovazione e la sostenibilità in materia di infrastrutture e mobilità**" (Cismi) che avrà il compito di contribuire alla realizzazione degli interventi del PNRR, promuovendo e incrementando attività di studio, di ricerca e di sviluppo nel settore della sostenibilità delle infrastrutture e della mobilità; l'introduzione di semplificazioni del quadro giuridico utili a favorire l'attuazione del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico. Il decreto prevede inoltre procedure più rapide per la valutazione di progetti di riconversione green del trasporto pubblico locale. Entro la fine del 2021 è previsto un ulteriore intervento volto ad introdurre misure per agevolare la riduzione di emissioni di inquinanti atmosferici e per promuovere l'utilizzo del **biogas**. Tra queste dovrebbero trovare spazio anche gli interventi per sostenere la creazione di una filiera nazionale dell'idrogeno che nell'ottica del Governo italiano è una delle principali fonti energetiche su cui puntare a lungo termine, in particolare per industrie *hard to abate* e trasporti a lunga percorrenza. Tali azioni normative dovrebbero essere approvate contestualmente al recepimento della direttiva UE "RED II".

La pianificazione italiana prevede inoltre che tra il 2022 e il 2026 vengano adottate **altre misure di carattere normativo** fondamentali per realizzare la transizione ecologica del Paese (Fig.2.3). In particolare, il prossimo anno: dovrebbero essere divulgati i piani di sviluppo della produzione elettrica nazionale; dovrebbe giungere a completamento il processo di liberalizzazione del mercato elettrico; è prevista la semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico. Osservando il **cronoprogramma** diffuso dal servizio studi della Camera dei Deputati salta inoltre all'occhio la scadenza di marzo 2023, quando dovranno essere approvate le procedure di semplificazione autorizzativa per gli impianti rinnovabili onshore e offshore e il nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili.

DOCUMENTO DI BACKGROUND

Fig. 2.3: Cronoprogramma riforme PNRR correlate alla transizione ecologica



Fonte: Camera dei deputati – Servizio studi (27/05/2021)



### Questioni chiave

- *Come valuta obiettivi, dotazione finanziaria criteri e requisiti del regolamento sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza come definiti in sede europea? Sono adeguati a sostenere la ripresa economica dopo la crisi Covid-19 e allo stesso tempo conseguire i traguardi della transizione energetica?*
- *Quale opinione dà degli investimenti e delle riforme contenute nelle missioni del PNRR italiano che afferiscono all'ambito della transizione ecologica? Rappresentano le giuste priorità di intervento o sarebbe stato preferibile orientare diversamente le scelte?*
- *Cosa pensa del sistema di attuazione, monitoraggio, rendicontazione e comunicazione del PNRR immaginato dal Governo italiano? Costituisce una governance funzionale alla spesa dei fondi e all'introduzione delle riforme?*
- *Come valuta i primi passi dell'attuazione del PNRR? Emergono criticità che è necessario affrontare per consentire una più elevata efficacia degli interventi?*