

ANTONELLA SCIORTINO*

PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione**

ABSTRACT (EN): In the original design of the National Recovery and Resilience Plan, reducing territorial gaps is configured as one of three cross-cutting priorities, alongside gender equality and youth inclusion. This implies that each measure and action must demonstrate how it contributes to the reduction of gaps thereby introducing a new methodological approach to reducing inequalities. The purpose of this writing is to trace, a short distance from the conclusion of the Plan, the relative status of its implementation with respect to what was planned starting with compliance with the constraint of allocating 40 percent of territorializable resources.

ABSTRACT (IT): Nel disegno originario del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la riduzione dei divari territoriali è configurata come una delle tre priorità trasversali, accanto alla parità di genere e all'inclusione giovanile. Ciò implica che ciascuna misura e azione deve dimostrare in che modo contribuisce alla riduzione dei divari introducendo in tal modo un nuovo approccio metodologico per la riduzione delle disuguaglianze. Lo scritto ha lo scopo di tracciare, a poca distanza dalla conclusione del Piano, il relativo stato di attuazione rispetto a quanto previsto a cominciare dal rispetto del vincolo di destinazione del 40% delle risorse territorializzabili.

SOMMARIO: 1. PNRR e divari territoriali: un nuovo approccio metodologico. – 2. Pnrr e Mezzogiorno. – 3. La riduzione dei divari territoriali come “vincolo non negoziabile”. La destinazione del 40% delle risorse territorializzabili alle otto Regioni del Mezzogiorno. – 4. Lo stato di attuazione del PNRR tra revisioni e difficoltà. Alcuni dati.

1. PNRR e divari territoriali: un nuovo approccio metodologico

Si è pensato di far scorrere questo scritto su due direttrici diverse, ma strettamente correlate: quella attinente al profilo previsionale (ciò che il Piano prevede relativamente al superamento dei divari territoriali) e quella relativa all'aspetto attuativo e applicativo. E ciò anche al fine di capire se le difficoltà che il PNRR sta incontrando sul tema che ci occupa è legato a carenze previsionali o a criteri insoddisfacenti di riparto delle risorse o altro. E qui sorgono le criticità sulle quali ci si soffermerà nel prosieguo: il PNRR non ha una espressa dimensione territoriale, nel senso che per ogni misura non sono stabiliti i criteri che dovrebbero ispirare l'allocazione geografica delle risorse. Non sono indicati i livelli di sviluppo delle diverse aree, il tasso occupazionale, la dotazione territoriale di infrastrutture e servizi pubblici disponibili: tutti indicatori dirimenti nella scelta allocativa delle risorse. Ma facciamo un passo indietro.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Palermo.

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso costituisce la versione ampliata e riveduta della relazione presentata in occasione del Convegno *Transizione digitale e divari territoriali: le sfide del PNRR* svoltosi a Foggia il 24-25 ottobre 2024.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a differenza di altri piani¹ che pure hanno connotato certi periodi della storia repubblicana presenta degli elementi di assoluta discontinuità rispetto al passato. Non è questa la sede per ripercorrerli, ma in premessa vorrei sottolineare il cambio di paradigma che l'Ue ha operato con il Regolamento UE 241/2021² che istituisce il cosiddetto Dispositivo (uno dei 7 strumenti del programma *Next Generation EU* introdotto dal Reg. 2094/2020)³, uno strumento “innovativo”⁴ che non ha avuto eguali nel panorama europeo⁵ perché fino a questo momento nessuno strumento di tale portata e natura

¹In Italia vi sono stati altri esempi di pianificazione economica generale anche se non paragonabili a quella che ci occupa. Alla fine degli anni '60, in ossequio all'art. 41.3 Cost. è stata elaborato un programma economico che poi non ha avuto i risultati attesi. Si tratta del Programma economico nazionale contenuto nella L. del 27/07/1967 n. 675 relativo al quinquennio 1966-70 che prevedeva un piano molto ambizioso articolato in riforme e investimenti di grande portata. Il contesto politico-economico in cui si inseriva rifletteva probabilmente la fase in cui l'interventismo dello Stato in economia era fortemente sentito. Cfr. G. AMATO (a cura di), *Il governo dell'industria in Italia. Testi e documenti*, Bologna, Il Mulino, 1972, 51; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; per una classificazione delle programmazioni v. M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, 204 e ss.; per un quadro d'insieme delle programmazioni economiche v. pure N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007.

²La base giuridica del “Dispositivo” per la ripresa e la resilienza (RFF) è rappresentata dal Regolamento (UE) 2021/241 del PE e del Consiglio, sulla cui scorta devono essere presentati i PNRR da parte degli Stati membri, che, nel definire il proprio ambito applicativo, individua dei settori di pertinenza europea da privilegiare negli interventi contenuti nei 6 pilastri in coerenza dei quali pone un obiettivo generale e uno specifico funzionale alla realizzazione del primo. Con quello generale si mira a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, ad attenuare gli effetti della crisi pandemica, in particolar modo per i soggetti più colpiti (le donne) e a contribuire all'attuazione del pilastro sociale europeo sostenendo la transizione digitale e verde, con quello specifico si vuole fornire un sostegno finanziario adeguato a ciascuno Stato membro (considerando 8 RFF) finalizzato alla attuazione del proprio PNRR. Sulla genesi del PNRR e sul suo inquadramento giuridico v. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. gur.*, 8-9/2021 che inquadra il Piano tra «gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione»; E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2021.

³V. il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 “che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19”. Il NGEU è integrativo del Quadro finanziario pluriennale 2021/2027 istituito con il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093) e prevede risorse complessive pari a 1.085,3 miliardi di euro. La Commissione europea sarà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018). L'attività di assunzione dei prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026, mentre il rimborso dei prestiti inizierà a partire dal 1° gennaio 2027 con termine fissato al 31 dicembre 2058. La Commissione si è impegnata ad emettere il 30% del totale delle obbligazioni nell'ambito di *Next Generation EU* sotto forma di obbligazioni verdi (*green bonds*). Insiste sulla assoluta novità del NGEU e sul diverso approccio nell'affrontare le crisi da parte dell'Unione europea F. SARACENO, *La novità Next Generation EU*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 245. In luogo delle politiche di austerità adottate per fronteggiare la crisi del 2008 si è inaugurato un inedito approccio in cui si è investito sulla capacità di programmazione del futuro degli Stati membri; cfr. pure G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 139, che evidenzia come l'UE da «arcigna custode dei mercati» abbia segnato, con il NGEU, un cambio di passo epocale.

⁴Innovativo, in quanto nessuno strumento di natura finanziaria a questo assimilabile era stato fino ad ora istituito dall'UE, finalizzato non solo all'attuazione di riforme e investimenti pubblici in risposta alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo, ma anche deputato alla “resilienza” al fine di non far trovare impreparati gli Stati membri di fronte a eventi imprevisti come quello pandemico.

⁵C'è chi ha parlato di momento *Hamiltoniano* per l'Europa anche se, per una serie di ragioni, il paragone, allo stato attuale delle cose, sembra difficilmente sostenibile. In tal senso si è espresso Olaf Scholz. In occasione di un simposio

era stato istituito dall'UE.⁶ Esso, infatti, è finalizzato non solo all'attuazione di riforme e investimenti pubblici in coerenza con le Raccomandazioni (CSR)⁷ che la CE dispone per ogni Stato membro nell'ambito del Semestre europeo⁸, ma è anche deputato a rendere gli Stati e le rispettive economie più resilienti, sicché di fronte a *shock* di entità assimilabile a quello dell'evento pandemico, non vengano colti impreparati.

Il PNRR, che, secondo quanto dispone lo stesso Dispositivo, può essere presentato in forma integrata con il PNR⁹ e deve interagire con gli strumenti di *governance* economica europea, costituisce l'occasione per affrontare gli squilibri macroeconomici eccessivi¹⁰ oltre che per colmare quei divari (di genere, territoriali e generazionali) che costituiscono un freno per la crescita economica.

Come è notissimo, l'intera impalcatura del PNRR è attraversata da tre "priorità trasversali" che devono essere perseguite qualunque sia l'ambito di intervento in cui si opera: -ovvero, la parità di genere, i giovani e il Mezzogiorno¹¹. L'indicazione delle suddette priorità costituisce il

«*Did Europe Just Experience Its "Hamiltonian Moment"?*» lanciato dalla rivista *The international Economy* vari economisti hanno espresso pareri diversi. Tra questi L. Bini Smaghi secondo cui «*the comparison is not simple*». Se da un lato con il NGEU si è operata una mutualizzazione dei debiti sui mercati finanziari garantiti in solido dai Paesi UE, lo si è fatto in un contesto storico-politico assai diverso rispetto alla mutualizzazione dei debiti di guerra al tempo di Hamilton. Inoltre il NGEU è un programma collocato in un alveo di eccezionalità e temporaneità e non ha fatto propri i debiti pregressi degli Stati membri. Tutt'altra storia accadde per le tredici colonie da cui nacque il governo federale degli Stati Uniti d'America.

⁶Come risulta peraltro dai considerando 8, 9, 17 del Dispositivo).

⁷Si tratta delle *Country Specific Recommendations* della Ce del 2019 e 2020. V. le tabelle riportate nel PNRR (a pg. 29 e 30) con l'indicazione delle CSR relative a questi anni che sono peraltro quelle rilevanti ai fini della realizzazione del Piano. Mentre quelle del 2020 risultano in gran parte soddisfatte, per quelle del 2019 risultano ancora vari scostamenti.

⁸Come risaputo il "Semestre europeo" rientra tra gli strumenti di *governance* economica europea e costituisce il ciclo semestrale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'Ue, consentendo agli organi dell'Unione di indirizzare e monitorare le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica degli Stati membri. V. il Reg. (UE) 1175/2011, 16/11/2011. In dottrina S. BEKKER, *The European Semester: understanding an innovative governance model*, in P.J. CARDWELL, M.P. GRANGER (eds), Cheltenham, Edward Elgar Publ., 2020, 67. P. COPELAND, M. DALY, *The European Semester and EU social policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 56(2018), 1001 ss; ed anche M. DAWSON, *New governance and the displacement of social Europe: the case of the European semester*, in *European constitutional Law Review*, 14(2018), 191 ss; L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria e il rapporto con il Semestre europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, 103; P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2015, 55; v. G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011 (2/11/2011).

⁹V. art. 18.3 Reg. (UE) 241/2021.

¹⁰Nella Relazione sul meccanismo di allerta, risultano per l'Italia più disallineati, il rapporto debito pubblico/PIL e il tasso di disoccupazione. V. Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo. Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 [COM(2020) 150 final].

¹¹Il PNRR non contiene una assegnazione territoriale delle risorse per cui non si evince allo stato quante risorse saranno destinate al Sud. Tuttavia nella comunicazione con cui il Governo ha presentato il PNRR è contenuto un prospetto da cui emerge la ripartizione nelle sei Missioni: -1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (14,58 mld -36,1% 2); Rivoluzione verde e transizione ecologica (23,00 mld -34,3%); 3) Infrastrutture per la mobilità

portato di quei nodi strutturali ontologicamente penalizzanti per la crescita economica, la cui mancata soluzione vanificherebbe gli effetti delle varie riforme¹². Ciò implica che queste ultime devono dimostrare in che misura contribuiscano alla riduzione dei divari di genere, territoriali e generazionali¹³.

Ed è proprio in questo ambito che si innesta l'altro grande elemento di discontinuità del PNRR: l'approccio metodologico con cui vengono affrontati i divari. Le diseguaglianze, in questa sede, quelle territoriali, sono fonti di inefficienza economica e, nell'ottica che nessuno deve essere lasciato indietro, perché fattore di rallentamento della crescita, devono essere affrontate con una logica diversa rispetto al passato¹⁴.

La filosofia sottesa al Piano nell'affrontare le asimmetrie, i divari (territoriali, di genere, generazionali che poi sono figli di uno stesso meccanismo di sottosviluppo) è quella di non farne un obiettivo a sé stante, ma uno interno e trasversale all'intero Piano che li rappresenta e disciplina come (le tre) priorità trasversali.

In altre parole la lotta alle diseguaglianze è concepita come un imprescindibile fattore di crescita anche economica in ossequio a quelle teorie economiche¹⁵ che additano nelle diseguaglianze un rallentamento della crescita economica.

Si potrebbe sostenere che la riduzione delle asimmetrie vengano fatte entrare nelle politiche di sviluppo perché di queste sono un fattore di accelerazione. Si legge nella Relazione di un gruppo di specialisti nominati dalla Commissione europea sul tema del futuro della politica di coesione in Europa «L'UE non può realizzare transizioni verdi, digitali o demografiche se si ignorano i benefici e i costi territoriali disomogenei della loro attuazione»¹⁶.

sostenibile (14,53 mld -53,2%); 4) Istruzione e ricerca (14,63 mld -45,7%); 5) Inclusione e Coesione (8,81 mld -9,4%); 6) Salute (circa 6 mld -35/37%) per un totale di 82 mld.

¹²Il quadro tipologico delle riforme è descritto a pg. 34 del PNRR. Esso è composito perché comprende quelle di "contesto o orizzontali", quelle "abilitanti" e quelle "settoriali". A queste si aggiungono quelle che, pur trovandosi al di fuori del perimetro del Piano, concorrono alla realizzazione degli obiettivi generali dello stesso: si tratta delle riforme che vengono definite di "accompagnamento" come la riforma fiscale e il potenziamento del sistema degli ammortizzatori sociali. L'attuazione del piano prevede una messe di misure legislative (53 tra leggi, leggi di delega e decreti-legge) con indicazione della tipologia della riforma (orizzontale, abilitante o settoriale), della Missione di riferimento nonché di un cronoprogramma fittissimo (che va da maggio 2021 a marzo 2026 anno di conclusione del PNRR) che stabilisce anche i tempi di approvazione degli atti legislativi. Sull'importanza delle "riforme che sono in parte un risultato da conseguire, in parte lo strumento per conseguire il risultato" v. G. D. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, 717.

¹³Sul cambiamento di paradigma nell'affrontare le diseguaglianze la cui riduzione assurge a condizionalità per poter accedere alle risorse nel senso che i vari interventi devono indicare in che misura possano produrre una riduzione dei divari v. pure L. BIANCHI, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze*, Relazione al seminario AIC, 22 maggio 2022, Roma.

¹⁴Sui divari che minacciano l'unitarietà della Repubblica e il PNRR come spinta propulsiva e unificante v. A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 199 ss.; S. STAIANO, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, 193.

¹⁵V. STIGLITZ, *Il prezzo della diseguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino, Einaudi, 2013, 154.

¹⁶V. Relazione del gruppo di esperti nominati dalla Commissione europea, *Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-level Group on the Future of Cohesion Policy*, February, 2024.

Per il nostro Paese, questo approccio, mutuato dalle linee direttrici contenute nel Dispositivo, è di straordinaria importanza atteso che il dualismo economico e territoriale Nord/Sud per le peculiarità e per le proporzioni che presenta è un *unicum* nel panorama europeo¹⁷. Ciò significa che, nel momento in cui si introduce l'obiettivo della riduzione dei divari non come obiettivo ulteriore, isolatamente considerato, ma come obiettivo interno e consustanziale alla stessa realizzazione del Piano, si supera la tradizionale dicotomia tra politiche di sviluppo e politiche di coesione.

Leggendo il PNRR, ma prima ancora il Dispositivo su cui si basa, è possibile affermare che politiche di sviluppo e politiche di coesione sembrano integrarsi. Coesione e sviluppo come binomio inscindibile. L'Europa post-pandemica in questo senso si presenta con un volto diverso: la risposta europea alla pandemia, infatti, con il programma NGEU, ha introdotto un cambiamento epocale dell'approccio europeo in tema di politica economica elaborando un progetto di rilancio economico con implicazioni importanti in tema di debito comune condiviso. Una assoluta novità, infatti, se pensiamo al modo in cui l'UE ha affrontato le politiche di coesione nei Paesi in ritardo di sviluppo¹⁸. Questo si traduce in una sorta di "vincolo" attuativo del Piano ed è la stessa normativa europea che in qualche modo lo impone. La riduzione dei divari come «vincolo europeo» non negoziabile e trasversale rispetto a tutte le sei Missioni del Piano.

Da ciò discendono una serie di altre importanti trasformazioni.

-Se è vero che le politiche di coesione sono integrate con quelle di sviluppo entrambe conoscono un cambiamento di paradigma. Le prime indurranno un arretramento delle politiche assistenziali, perché implementando la dimensione infrastrutturale, concorreranno a rendere il cittadino più attivo, meno assistito e più eguale (art. 3.2 Cost.) contribuendo a rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la realizzazione dell'uguaglianza.

La politica industriale¹⁹ - in fondo il PNRR è un atto di programmazione che disegna una politica industriale assai articolata come mai fino ad ora era stato fatto nella nostra storia repubblicana - è destinata ad essere declinata in modo assolutamente diverso rispetto al passato²⁰. E qui si inserisce un altro grande tema, quello dell'intervento pubblico in economia, che in un recentissimo libro di Giuliano Amato²¹ viene salutato con favore a condizione però che non si ripresenti con le patologie del passato, che non sia dannoso per le imprese, e purché non inneschi un "accentramento autoritario" di segno contrario rispetto al paradigma autonomistico con cui la Costituzione e le sue revisioni hanno tracciato il percorso dei rapporti

¹⁷Ci sono vari altri Stati UE che presentano asimmetrie territoriali e non solo, ma non sono così marcate come nel nostro Paese.

¹⁸ Cfr. la logica e i meccanismi di funzionamento dei vari fondi europei di sostegno alle politiche di coesione. Sul punto v. P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il diritto amministrativo*, 2022.

¹⁹V. G. PITRUZZELLA, *Il Green Deal e la nuova politica industriale*, in AA.VV., *Studi in memoria di B. Caravita*, (a cura di), L. CASSETTI, F. FABBRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, 593 e ss.

²⁰Sul mutamento di paradigma in materia di politica industriale e di politica economica, se si vuole, v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* , in *Federalismi*, n. 18, 2021, 24 e ss.

²¹V. G. AMATO, *Ben tornato Stato, ma*, Bologna, Il Mulino, 2022.

tra centro e autonomie territoriali²². Ed è proprio su questo punto che si addensano le nubi più consistenti perché il PNRR sembra avere un impatto sui livelli di governo e sui sistemi amministrativi poco rispettoso dell'assetto costituzionale policentrico voluto dalla riforma del titolo V della Costituzione. Come coniugare, nella realizzazione delle politiche industriali e delle politiche di coesione di lotta alle diseguaglianze contenute nel PNRR, le spinte centralistiche, evidenti già nella fase elaborativa del Piano, con il nostro assetto policentrico, è una delle grandi sfide sul tappeto²³.

2. PNRR e Mezzogiorno

Il Piano in “dialogo” sia con la Costituzione²⁴ che con i Trattati Ue erge la questione del Mezzogiorno a priorità non solo nazionale, ma anche europea²⁵. Si legge nel PNRR testualmente riferendosi alla questione del Mezzogiorno: «*Il suo rilancio non è solo un tema italiano, è una questione europea*». Le riforme e le misure previste dal PNRR per il superamento e/o la riduzione del divario Nord/Sud devono andare di pari passo auspicabilmente in coordinamento con le altre linee di intervento in campo infrastrutturale quali il Fondo di sviluppo e coesione (FSC), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo per la perequazione infrastrutturale²⁶. Sotto il profilo costituzionale gli artt. 2, 3, 119 Cost. radicano un dovere inderogabile di perequazione territoriale, sotto quello europeo varie disposizioni, come è noto, prevedono la promozione della coesione territoriale come obiettivo fondamentale dell'UE. E' il caso non solo degli artt. 3.3 e 4.2 TUE, ma anche degli artt. 174 e 175 TFUE che fanno rientrare la coesione territoriale (oltre che quella economica e sociale) tra i fattori trainanti di uno sviluppo armonioso a cui sono destinati fondi europei ulteriori²⁷ che si aggiungono a quelli

²²V. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, parte II, 1 ss.

²³Sulla necessità di una attuazione “democratica” del Piano v. M DELLA MORTE, *Il futuro dei territori*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, parte I.

²⁴V. le interessanti riflessioni di C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del Piano di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022 che propone, in una prospettiva dialogica, una lettura del PNRR in raffronto con il testo della Costituzione italiana.

²⁵Si legge nel PNRR testualmente riferendosi alla questione del Mezzogiorno: «*Il suo rilancio non è solo un tema italiano, è una questione europea*», 40.

²⁶Va in questa direzione la revisione del PNRR approvata dal Consiglio UE nel dicembre del 2023 con cui è stata inserita una riforma (M1C1, riforma 1.9.1) che prevede una stretta complementarità tra il PNRR e il piano strategico della Zona Economica Speciale Unica per il Mezzogiorno. Il decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024, n.95 (c.d.d.L. Coesione) in attuazione della predetta riforma individua i settori strategici e definisce i criteri per selezionare gli interventi prioritari, privilegiando quelli che contribuiscono alle pianificazioni nazionali e regionali. L'obiettivo è realizzare un quadro complessivo e organico in cui tutte le risorse della coesione (europee, nazionali e del PNRR) vengano utilizzate in modo sinergico evitando sovrapposizioni e ritardi anche grazie al coinvolgimento della cabina di regia a cui sono riconosciute ulteriori funzioni tra cui la definizione delle priorità degli interventi da realizzare nei settori strategici previamente individuati.

²⁷Si tratta dei fondi del *React-UE*, dei fondi strutturali 2021-2027, del Fondo di sviluppo e coesione che, considerando la riserva di destinazione territoriale al Mezzogiorno, dovrebbero ammontare a più di 200 mld nei prossimi 7-8 anni. V. l'insieme dei Regolamenti europei relativi alla Politica di Coesione 2021-2027 (“pacchetto coesione”), pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (serie L231 del 30 giugno 2021) relativi alla programmazione europea 2021-2027.

del PNRR. Tra questi importanza cruciale riveste il Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*React-eu*)²⁸, che le istituzioni dell'UE hanno messo a punto nella prospettiva della complementarità e addizionalità dell'uso delle risorse.

Coerentemente con l'impianto dei Trattati, il regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza stabilisce che la Commissione valuti i piani nazionali anche in ragione della pertinenza alla finalità di migliorare «la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione»²⁹.

Il PNRR affronta le disegualianze territoriali sotto molteplici profili e, in coerenza con l'approccio metodologico sopra descritto, non vi è una sola Missione le cui misure non debbano tener conto che i «divari di cittadinanza»³⁰ sono destinati ad avere ricadute sulla stessa declinazione dei diritti fondamentali nelle diverse aree territoriali del nostro Paese. Nel Piano il terzo asse strategico (inclusione sociale) è, infatti, prevalentemente declinato in termini di coesione territoriale, riferita al Mezzogiorno³¹.

Si potrebbe dire che consustanziale allo stesso ambito concettuale di sviluppo sostenibile³² vi sia il superamento dei divari territoriali (e non solo).

Il PNRR, dal punto di vista strutturale, non prevede una distribuzione territoriale specifica delle risorse. Nella comunicazione con cui il Governo ha presentato il piano, viene illustrata la ripartizione dei fondi tra le sei Missioni, ma sono poche le misure in cui è indicata una destinazione territoriale precisa degli investimenti. Per ogni Missione, le informazioni relative all'impatto territoriale sono molto generiche, senza obiettivi definiti per il 2026, né per il Mezzogiorno, prive di indicazioni in termini di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini (come, ad esempio, il numero di bambini tra 0 e 2 anni che frequenteranno l'asilo nido) o della disponibilità di infrastrutture e servizi rilevanti per i cittadini e le imprese (come, ad esempio, il numero di treni che collegheranno ogni giorno le città del Sud)³³.

²⁸Il *React-EU* è disciplinato dal Regolamento (UE) 2020/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale, e resiliente dell'economia (*React-EU*). Esso è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutare gli Stati nella fase iniziale di rilancio delle loro economie rispetto al RRF che ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestiti a tassi agevolati.

²⁹Art. 19.3, lett. c, del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sulla coesione territoriale come particolare declinazione dell'uguaglianza riferita ai territori v. G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in Riv. AIC, 3/2022.

³⁰I divari di cittadinanza, come è noto, hanno molteplici declinazioni: divari digitali, di genere, generazionali ecc. che trasversalmente hanno ricadute diverse sui territori non solo nord-sud, ma anche all'interno di un medesimo territorio tra aree interne, aree montane ognuno con le proprie peculiarità.

³¹Cfr. in particolare il grafico n. 15 del PNRR.

³²A. ROMEO, *Sviluppo economico e disegualianze territoriali: il divario Nord Sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 2020, 807.

³³V. G. VIESTI, *Gli investimenti del PNRR e del fondo complementare nel PNRR*, in *Quad. di Rass. Sind.*, 3/2021.

3. La riduzione dei divari territoriali come “vincolo non negoziabile”. La destinazione del 40% delle risorse territorializzabili alle otto Regioni del Mezzogiorno

In sede europea proprio il divario Nord/Sud espresso in termini di tasso di disoccupazione e di PIL pro capite ha posto l'Italia nelle condizioni di poter chiedere e ottenere risorse maggiori³⁴ rispetto agli altri Stati membri. Il PNRR, in assonanza con quanto previsto nel Dispositivo relativamente alla coesione territoriale, destina almeno il 40% delle risorse alle 8 Regioni del Mezzogiorno³⁵. Nel testo del PNRR si legge che: «Il Governo ha deciso di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale». Tale riserva, tuttavia, dice ancora poco sulla effettiva ricaduta degli investimenti sui territori. Il “come” garantire il rispetto del vincolo di destinazione territoriale delle risorse non è il solo e più rilevante problema perché di primo piano risulta il “come” superare le difficoltà sistemiche legate alla scarsa capacità progettuale delle amministrazioni regionali e locali³⁶.

Si ricorda inoltre che sia il PNRR che il decreto-legge 77/21³⁷ utilizzano la formula “almeno il 40%” come misura che può essere spostata verso l'alto e non verso il basso. La normativa nazionale relativa alla governance del PNRR disciplina i meccanismi di verifica del rispetto del vincolo di destinazione territoriale³⁸ delle risorse.

³⁴Il Governo italiano che è, secondo i criteri di assegnazione delle risorse, il Paese insieme alla Spagna destinatario del massimo delle risorse disponibili, aggiungerà ai 68,9 mld di sovvenzioni e 122,6 mld di prestiti, 13 mld del *React-EU*, una quota (30,62mld) di risorse nazionali provenienti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari.

³⁵Così nel testo del PNRR, pg. 40: «Il Governo ha deciso di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale». V. pure l'art. 2 co. 6 bis d.l. 77/2021 introdotto in sede di conversione con la l. 108/2021 che ha previsto un obbligo per le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di destinare almeno il 40% delle risorse territorializzabili alle regioni del Mezzogiorno. V. pure la circolare del 15 ottobre 2021 del Ministro per il sud e la coesione territoriale con le indicazioni operative rivolte alle amministrazioni centrali titolari delle risorse. Sulle ricadute sia positive che negative del sistema delle pre-allocazioni regionali delle risorse v. A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3/2022 che sottolinea l'insidia che può nascondersi nell'aver previsto una riserva del 40%. Questa, infatti, potrebbe rivelarsi un limite piuttosto che un obiettivo di allocazione di risorse cui tendere.

³⁶Negli anni passati non sono stati rari i casi di restituzione di fondi UE per l'incapacità progettuale prima e poi di spesa di molte amministrazioni regionali e locali del Sud.

³⁷Il comma 6-bis dell'art. 2 d.l. 77/21 prevede che: “Le amministrazioni di cui al comma 1 dell'articolo 8 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 di cui all'articolo 6, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, ove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative.”

³⁸Nelle relazioni di verifica del vincolo del 40% delle risorse, le misure sono classificate in base alla loro destinazione territoriale in: misure di sistema (che non hanno una localizzazione territoriale perché trasversali), misure territorializzate (interventi territorialmente localizzati con indicazione del relativo costo), misure territorializzabili (interventi da localizzare territorialmente a valle di procedure volte alla selezione di progetti).

Dalle relazioni di verifica che il Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud³⁹ è tenuto a produrre ogni sei mesi emerge che, almeno sotto il profilo formale, il rispetto della quota del 40% delle risorse allocabili territorialmente sia rispettato, ma si tratta di dati da acquisire con cautela atteso che molti di questi sono stime fornite dalle Amministrazioni centrali responsabili delle misure e all'interno di queste occorre verificare se si tratta di misure attivate o non ancora attivate e il grado di solidità delle stesse indicato da vari fattori (istruttoria, riparto, dati di avanzamento finanziario, progetti identificati e così via)⁴⁰.

Se dunque le risultanze formali evidenziano un sostanziale rispetto della previsione normativa del 40% delle risorse allocabili territorialmente al Mezzogiorno, tuttavia le variabili e le incognite sul loro effettivo utilizzo non sono trascurabili⁴¹.

I maggiori punti di criticità dipendono dalle modalità di assegnazione delle risorse e dalle scelte⁴² operate dalle amministrazioni di fronte alla mancata assegnazione di queste ultime. Se gli strumenti attuativi prevedono bandi competitivi può, infatti, accadere o che le amministrazioni partecipino, ma non riescano ad aggiudicarsi i fondi o che decidano addirittura di non partecipare per la difficoltà di affrontare gli oneri di gestione dell'intervento posto in essere⁴³. In questa prospettiva sono stati introdotti meccanismi di salvaguardia della quota di destinazione territoriale per evitare che il non utilizzo delle risorse possa far destinare le stesse a territori diversi dal Mezzogiorno⁴⁴.

La prima e la seconda e la terza Relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente sono disponibili al seguente link: <https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/documentazione-su-iniziative-piani-e-programmi/relazioni-su-clausola-40-mezzogiorno-pnrr/>

³⁹Nel sito del Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud risultano pubblicate ad oggi solo tre Relazioni di cui la terza con dati aggiornati al 22 dicembre 2022.

⁴⁰V. Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (9 marzo 2022) predisposta dal Dipartimento delle politiche di coesione ex art. 2 co. 6 bis d.l. 77/2021. La metodologia utilizzata è stata quella di classificare gli interventi in ragione della allocazione fisica degli stessi e non quella di valutare le ricadute sul territorio che avrebbe lasciato maggiori margini di discrezionalità.

⁴¹V. G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC, cit.*, che si sofferma peraltro sulle molte criticità che si annidano sui criteri per distinguere le risorse "territorializzabili", cioè quelle che hanno una specifica destinazione territoriale, sui meccanismi di attribuzione delle risorse in gran parte affidati ai bandi competitivi che rischia di produrre ulteriori diseguaglianze per la carenza progettuale di molti enti locali soprattutto del sud ed infine come coniugare le spinte del regionalismo differenziato con la priorità trasversale della riduzione del divario Nord-Sud; G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, in *rivistailmulino.it*, 7 giugno 2021; G. D'IGNAZIO, *PNRR, formazione e PA per il rilancio del Mezzogiorno*, in L. Bianchi - B. Caravita, (a cura di) *Il PNRR, cit.*, p. 44; L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, *Pnrr, coesione territoriale*, in G. CORÒ, M. DE CASTRIS, D. SCALERA (a cura di), *PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori*, Donzelli editore, Roma, 2022, 3 e ss.

⁴²Dinanzi alla mancata assegnazione delle risorse le amministrazioni hanno seguito percorsi diversi: alcune hanno destinato comunque al Mezzogiorno le risorse, altre hanno collocato altrove le risorse, altre procedure non prevedevano alcun criterio.

⁴³C'è da considerare, anche, che spesso i criteri di valutazione sono penalizzanti perché prevedono quote di cofinanziamento a carico dell'ente locale.

⁴⁴Una proposta interessante potrebbe essere quella di creare dei centri di competenza territoriali che possano sostenere e implementare le capacità progettuali degli enti locali facendo ricorso anche alle competenze universitarie valorizzando la cosiddetta terza missione soprattutto nei casi in cui i meccanismi di attribuzione delle risorse siano in primo luogo i bandi competitivi. Sul punto v. L. BIANCHI, *PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della*

Dal Rapporto Svimez 2024 emerge come stima che l'anno 2025 registrerà nelle regioni del Meridione una crescita del Pil dello 0.7% inferiore all'1% del Centro Nord a differenza dell'anno appena trascorso⁴⁵. Si riapre quindi la forbice del divario⁴⁶ tra il centro-nord e il mezzogiorno e più in generale tra aree centrali e aree periferiche e tra settori produttivi.

Peraltro le revisioni del PNRR e in particolare quella più sostanziale⁴⁷ nasce dagli intoppi che alcuni interventi hanno incontrato in ragione dell'aumento dei costi, della difficoltà a reperire i materiali, dai rallentamenti burocratici che hanno reso difficile rispettare gli obiettivi stabiliti. La maggior parte di questi riguarda opere infrastrutturali e la scelta del Governo è stata quella di destinare le risorse a misure che fossero più facili e rapide da implementare, come gli incentivi automatici per la Transizione 5.0, nuovi incentivi a bando o a procedura negoziata. Tuttavia, questa rimodulazione potrebbe indebolire ulteriormente l'obiettivo di riequilibrare il territorio sotto il profilo infrastrutturale. Sarà quindi molto importante utilizzare la nuova ZES Unica⁴⁸, preposta a gestire le risorse destinate agli interventi strumentali alla realizzazione della Missione 5⁴⁹ nonché i fondi per la coesione previsti per il periodo 2021-2027 per evitare che il PNRR ci restituisca una geografia dei territori ancora più diseguale.

governance locale, in Il PNRR alla prova del Sud (a cura di) L. BIANCHI, B. CARAVITA, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 17 ss.; sull'idea di rivitalizzare delle agenzie ad hoc anche sulla scorta dell'esperienza del passato che possano supportare le amministrazioni meno dotate tecnicamente v. B. CARAVITA, PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia, ivi, 14. Non so quanto possano essere compatibili i tempi assai stringenti di attuazione del PNRR con le suddette le proposte.

In questa chiave può essere letta la messa a punto della piattaforma di assistenza tecnica per regioni ed enti locali denominata «Capacity Italy» predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze, il dipartimento per gli affari regionali e le Autonomie e il dipartimento della funzione pubblica e rivolta ai soggetti attuatori per fornire il necessario supporto tecnico. Per ulteriori informazioni si può consultare il sito di «Italia domani. Il Piano di ripresa e resilienza».

⁴⁵V. Rapporto Istat 2024. *La situazione del Paese*. Da questo emerge che il Pil 2023 in volume è aumentato dell'1,5% nel Mezzogiorno, più del doppio della media Italia e del Nord-ovest (entrambi a +0,7%) e il triplo del Centro-nord, attestato a +0,5%, con punte in Sicilia e Abruzzo del +2,1% (la Campania a +1,2%).

⁴⁶V. il Rapporto Svimez 2024. *L'economia e la società del Mezzogiorno*.

⁴⁷Ci si riferisce a quella del 7 agosto 2023 approvata con Decisione di esecuzione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023. A seguito di questa revisione è stata inserita una riforma (M1C1, riforma 1.9.1) che prevede una stretta complementarità con il PNRR e con il piano strategico della Zona Economica Speciale Unica per il Mezzogiorno. Il decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024, n.95 (c.d.D.L.Coesione) in attuazione della predetta riforma individua i settori strategici e definisce i criteri per selezionare gli interventi prioritari, privilegiando quelli che contribuiscono alle pianificazioni nazionali e regionali. L'obiettivo è realizzare un quadro complessivo e organico in cui tutte le risorse destinate alla politica di coesione (europee, nazionali e del PNRR) vengano utilizzate in modo sinergico evitando sovrapposizioni e ritardi anche grazie al coinvolgimento della cabina di regia a cui sono riconosciute ulteriori funzioni tra cui la definizione delle priorità degli interventi da realizzare nei settori strategici previamente individuati. Le revisioni del PNRR fino ad oggi avanzate e approvate sono quattro.

⁴⁸V. d.l. 124/2023 recante «Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione» convertito nella legge 162/2023 che istituisce una zona economica speciale comprendente le 8 regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna) sostituendo le Zes (zone economiche speciali) frammentate in 8 diverse strutture amministrative.

⁴⁹Si tratta della Componente 3 (M5C3) «Interventi speciali per la coesione territoriale» del PNRR.

4. Lo stato di attuazione del PNRR tra revisioni e difficoltà. Alcuni dati

Per valutare lo stato di attuazione del PNRR è necessario prendere in considerazione non solo i fondi stanziati, ma anche quelli effettivamente spesi. Poiché le risorse vengono erogate solo al raggiungimento di determinati obiettivi, la spesa complessiva sostenuta finora dall'Italia ammonta a 59 miliardi di euro, pari al 30,14% del totale previsto⁵⁰. Il ritmo di spesa non appare adeguato rispetto alla scadenza del 2026 e senza una accelerazione concreta si rischia di non rispettare i tempi previsti. Nonostante i ritardi l'Italia ha comunque prestato fede alle scadenze anche attraverso le rimodulazioni (fino ad oggi 4)⁵¹ del Piano, ma restano da completare 237 obiettivi che corrispondono al 41% del totale.

Se si osserva l'impiego delle risorse (percentuale dei fondi spesi rispetto a quelli disponibili) nei vari settori emergono importanti differenze: quello più avanzato riguarda impresa e lavoro (47,3%), seguito dalle infrastrutture (46,1%) e dalla giustizia (42,7%)⁵². Al contrario settori come la pubblica amministrazione (7,1%) e la transizione ecologica (8,5%) registrano percentuali assai inferiori. L'analisi della distribuzione geografica dei progetti finanziati dal PNRR non è molto confortante presentando divari significativi tra le regioni settentrionali e quelli meridionali a sfavore di queste ultime.

La Lombardia, ad esempio, ospita il numero maggiore di interventi (41.290 progetti) e ha ricevuto circa 18,9 miliardi di euro). Seguono Veneto (24122 progetti, 13,5 miliardi), Campania (24.077 progetti, 15,9 miliardi), Piemonte (22.126 progetti, 12,6 miliardi)⁵³. Sebbene la Campania si collochi tra le prime regioni per numero di progetti e risorse assegnate, il quadro generale mostra come le regioni meridionali, pur beneficiando di un'ingente quota di fondi, registrino difficoltà significative nella realizzazione concreta degli interventi. Le difficoltà attuative sono ascrivibili a molteplici fattori: uno dei più evidenti riguarda i disallineamenti tra i dati dichiarati dai ministeri e quelli forniti dagli enti responsabili della realizzazione dei progetti. L'analisi dei pagamenti effettuati sui singoli progetti mostra incongruenze con la spesa complessiva rendicontata, spesso a causa di ritardi nella trasmissione delle informazioni o errori

⁵⁰Per i dati cfr. la piattaforma predisposta dal Governo Italiadomani, Catalogo *Open Data*; consulta pure la piattaforma openpnrr.it

⁵¹L'Italia è lo Stato membro che ha richiesto più modifiche del Piano (4 ad oggi), Germania, Grecia, Finlandia, Irlanda e Cipro hanno apportato tre modifiche ai loro piani, mentre dieci altri Paesi si sono fermati a due.

⁵²Il settore che ha già utilizzato la maggior parte delle risorse è quello delle infrastrutture (24,6 miliardi), seguito da impresa e lavoro (15,8 miliardi) e istruzione e ricerca (7,4 miliardi). Alcuni obiettivi non sono stati raggiunti pienamente: la riduzione del 95% delle cause nei tribunali civili di primo grado si è fermata al 91,67% a ottobre 2024, e la riforma degli istituti tecnici e professionali è ancora incompleta.

⁵³A livello regionale si osserva che la percentuale dei pagamenti rendicontati finora ci parla di uno stato di avanzamento dei progetti tutto sommato molto contenuto. La regione più avanti da questo punto di vista è il Veneto che però si ferma al 28% delle risorse già erogate. Seguono il Trentino Alto-Adige (24%) e la Liguria (22%). La Lombardia completa l'elenco delle regioni con una percentuale di pagamenti superiore al 20%. Generalmente al sud i progetti fanno più fatica a ingranare. Con la sola eccezione della Valle d'Aosta (13%), infatti le percentuali più basse si registrano in Calabria (10%), Campania (13%), Sicilia (13%) e Sardegna (14%).

nei sistemi di monitoraggio⁵⁴. Il governo ha presentato varie proposte di revisione⁵⁵ del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, con l'ultima (la quarta), ha deciso di eliminare nove investimenti⁵⁶, coinvolgendo oltre 42.000 progetti e risorse già assegnate per un totale di 12,3 miliardi di euro. L'esecutivo ha motivato la scelta con difficoltà già note, tra cui la frammentazione delle misure, i ritardi nell'attuazione e le problematiche legate alla gestione dei progetti. Più specificatamente le motivazioni della revisione sono state individuate in tre problematiche principali: la presenza di progetti ideati prima dell'avvio del PNRR che non rispettano pienamente i criteri europei, la difficoltà dei comuni nel gestire direttamente le risorse e i ritardi accumulati a causa della crisi energetica e dell'aumento dei costi delle materie prime. La scelta compiuta dal governo ha ragioni politiche facilmente intuibili perché avrebbe potuto, anziché cancellare completamente questi investimenti, applicare misure correttive o sfruttare i poteri sostitutivi previsti dal PNRR per superare le difficoltà operative. L'eliminazione delle misure avrà un impatto significativo sul territorio⁵⁷: a livello nazionale, il Mezzogiorno subirà il taglio più pesante, con una riduzione di 5,6 miliardi di euro. Questo piano di revisione rappresenta una delle modifiche più significative al PNRR, con effetti diretti sulla distribuzione dei fondi e sulle prospettive di sviluppo locale, soprattutto nelle aree urbane e nelle regioni meridionali. Il rallentamento dell'attuazione del piano non rappresenta un fatto inedito. Se

⁵⁴Le difficoltà nella tracciabilità dei fondi è stata evidenziata dall'ufficio parlamentare del Bilancio sottolineando che la gestione dei flussi finanziari del PNRR manca ancora di chiarezza. Sebbene il governo abbia comunicato che al 30 dicembre 2024 la spesa complessiva ammonterebbe a circa 64 miliardi di euro, non è stato chiarito su quali criteri si basi questa stima.

⁵⁵V. la decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE del 5 dicembre 2023 con cui è stata inserita la settima Missione dedicata agli obiettivi del *RepowerEU*. Si tratta della seconda revisione del Piano. Per un'analisi della riprogrammazione con l'indicazione degli investimenti de-finanziati, rifinanziati e quelli di nuova introduzione v. il *Dossier del servizio studi della Camera dei deputati*, 8 aprile 2024. Nel corso del 2024 vi sono state altre 2 modifiche: quella del 14 maggio e quella del 18 novembre.

⁵⁶Il ministro per gli Affari Europei quando è stata presentata la proposta di revisione del piano ha incontrato i rappresentanti della Commissione Europea a Bruxelles per integrarla con il programma *RepowerEU*. La revisione del piano prevede il definanziamento di nove misure che complessivamente ammontano a 17 miliardi di euro, considerando solo le risorse del PNRR e non i fondi complementari. L'intervento colpirà soprattutto progetti legati alla transizione ecologica e all'inclusione sociale, con la cancellazione di iniziative incentrate sulla resilienza urbana, l'efficienza energetica, la riqualificazione degli spazi pubblici e il miglioramento dei servizi nelle aree interne. Gran parte degli interventi rientra nel programma di efficientamento energetico dei comuni, che comprende lavori di messa in sicurezza, illuminazione pubblica e ristrutturazione degli edifici. Molti progetti erano già in fase avanzata, con appalti conclusi e cantieri avviati.

⁵⁷I tagli colpiranno in particolare le città di Roma, Milano, Genova e Napoli, mentre nel Mezzogiorno si prevede una riduzione di fondi pari a 5,6 miliardi di euro, al Nord perderà 4,1 miliardi e al Centro 2,3 miliardi. I progetti più costosi a rischio di cancellazione includono la costruzione di un ecoquartiere a Napoli, la creazione di impianti sportivi accessibili alle persone con disabilità nella Città Metropolitana di Roma, il miglioramento dell'efficienza energetica di edifici agricoli nell'area fiorentina e la riqualificazione di parchi urbani a Bari. Non è ancora del tutto stabilito in che modo verranno finanziate le iniziative già avviate né quale sarà la destinazione delle risorse liberate. Secondo un documento del Centro Studi della Camera e del Senato, parte dei fondi sarà destinata al programma *RepowerEU*, anche se le modalità di riallocazione non sono state ancora definite. Alcuni interventi subiranno un taglio parziale, mentre per sette misure è previsto l'azzeramento totale del finanziamento PNRR. In alcuni casi, le somme saranno dirottate verso altri progetti con obiettivi simili, ma non è stato specificato dove verranno allocate le risorse rimanenti. Molti di questi interventi avevano già ottenuto il finanziamento e superato le selezioni previste, ma senza certezze sul reperimento di nuove risorse rischiano di rimanere incompiuti

l'avanzamento si fermasse alle attuali percentuali di spesa, la quota di fondi effettivamente utilizzati risulterebbe in linea con quella delle tradizionali programmazioni europee, dove il ritmo di assorbimento delle risorse è spesso graduale e frammentato. A differenza della Spagna, che ha ottenuto risultati più rapidi puntando su interventi più selettivi e orientati al sostegno delle imprese, l'Italia ha distribuito i finanziamenti su un numero più ampio di progetti, incontrando maggiori difficoltà nella loro gestione e realizzazione. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonostante le numerose revisioni, si caratterizza per un'enorme frammentazione, con oltre 260mila appalti attivati. Questa distribuzione capillare favorisce soprattutto piccoli interventi a livello locale e sostiene l'azione dei Comuni, ma risulta meno vantaggiosa per le imprese. Un esempio emblematico è rappresentato dal progetto Transizione 4.0, che mette a disposizione sei miliardi di euro per l'installazione di pannelli fotovoltaici sui tetti degli edifici industriali. Tuttavia, le complesse procedure burocratiche per accedere ai finanziamenti hanno rallentato l'attuazione del piano, tanto che, secondo le stime del settore, i progetti effettivamente approvati finora non raggiungerebbero nemmeno il miliardo di euro. Di fronte a queste difficoltà, il governo e i ministeri continuano a lavorare a nuove soluzioni, cercando di correggere le inefficienze senza mai riuscire a stabilizzare il processo. Tra le questioni più delicate vi è quella degli asili nido. Al 30 novembre, secondo i dati aggiornati della struttura di missione, la spesa effettivamente utilizzata ammontava a circa il 30% delle risorse disponibili⁵⁸. Si discute già da tempo di una nuova richiesta di revisione del Piano, la quinta, che con ogni probabilità sarà anche l'ultima. Dopo questa fase, l'unica strada percorribile sarà ottenere una estensione dei tempi, ipotesi che il governo evita di confermare ufficialmente, ma che appare sempre più concreta e realistica. Lo scopo è quello ridurre i finanziamenti a quei Comuni che non dimostrino di essere in grado di poter rispettare la scadenza della metà del 2026, almeno per quanto riguarda l'avvio dei cantieri. Parallelamente, il nuovo aggiornamento del PNRR prevede una revisione degli interventi pubblici finanziati dallo Stato, con particolare attenzione al settore ferroviario. Sebbene quest'ultimo abbia registrato un progresso migliore rispetto ad altri ambiti, la quota di risorse effettivamente utilizzata resta inferiore al 40% del totale stanziato. Si rafforza la possibilità che l'Unione Europea conceda un'estensione dei tempi previsti per l'attuazione del piano⁵⁹. Tuttavia, difficilmente si tratterà di una proroga ufficiale, che

⁵⁸Questa lentezza dipende anche dai ritardi dei Comuni nel caricamento dei dati sulla piattaforma centralizzata di monitoraggio della spesa. L'ultima revisione del PNRR aveva già ridotto il numero di nuovi posti previsti negli asili da 264mila a circa 150mila. Secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio, il governo potrebbe ora essere costretto a rivedere ulteriormente l'obiettivo, con un taglio di altri 17mila posti.

⁵⁹Il Mezzogiorno ha completato solo il 30% dei progetti legati a ospedali, case di comunità e telemedicina, mentre al Nord l'avanzamento ha raggiunto il 72,7% (rapporto Svimez, 2024). Anche a livello comunale si registrano forti ritardi, soprattutto negli impianti per il trattamento dei rifiuti, dove nel Sud sono stati avviati solo l'11% dei lavori, contro il 27% nel Nord. Anche la costruzione di nuovi asili procede a rilento. Se si considerano le Regioni, la situazione appare meno critica rispetto ai Comuni. Al Nord l'82,3% dei progetti regionali è stato avviato, mentre al Sud la percentuale scende al 64%. I Comuni, invece, mostrano una maggiore difficoltà, con un avanzamento del 75,9% nelle regioni settentrionali e solo del 50% nel Sud. Secondo Openpolis, il settore più indietro è quello della pubblica amministrazione, con appena dieci progetti avviati e un investimento di 37,8 milioni su un totale di 535,5 disponibili, pari al 7,6%. Anche la transizione ecologica registra un forte ritardo, con una spesa dell'8,46% rispetto ai 37,3 miliardi stanziati. I progetti per la tutela del territorio hanno ricevuto solo 1,6 miliardi su 10, mentre per le energie rinnovabili gli investimenti si fermano a meno di 50 milioni su 8,6 miliardi. Anche il settore dell'economia



richiederebbe l'approvazione del Consiglio europeo. È più probabile che venga individuata una soluzione normativa che permetta di considerare completati i progetti che abbiano raggiunto uno stato avanzato di realizzazione, evitando così eventuali contestazioni. L'Italia, però, non vuole agire in autonomia e sta cercando l'appoggio di altri Paesi che potrebbero beneficiare di una maggiore flessibilità nelle scadenze previste per l'attuazione dei progetti⁶⁰.

circolare è in stallo, con soli 202 milioni utilizzati rispetto ai 2,1 miliardi previsti. Le difficoltà si estendono anche ad altri ambiti. Cultura e turismo hanno ricevuto solo l'11,25% delle risorse previste, pari a 552 milioni di euro. I programmi per l'inclusione sociale si attestano al 13,69%, con 799,8 milioni investiti, ma i progetti dedicati alla disabilità sono particolarmente in ritardo, avendo utilizzato appena il 3,81% dei fondi disponibili (19,1 milioni su 500). Anche gli interventi nel settore sanitario procedono lentamente. Alla fine del 2024 risultavano attivi 10.084 progetti, ma la spesa effettiva si è fermata a 2,3 miliardi su 15,6. Il maggiore ritardo riguarda la medicina territoriale, con appena l'11,32% degli investimenti realizzati, pari a 877,2 milioni. Il settore della ricerca e della formazione è tra i più problematici, con appena il 2,36% dei fondi utilizzati su un totale di 1,3 miliardi stanziati. Nel campo della digitalizzazione, pur avendo completato le riforme previste, l'attuazione degli investimenti è rimasta indietro, fermandosi al 22,31%, con 3 miliardi spesi sui 13,1 previsti. L'ambito dell'istruzione conta 59.501 progetti, per i quali sono stati finora impiegati 7,4 miliardi, pari al 26,21% delle risorse totali. Restano ancora 21 miliardi da spendere, con un focus particolare sulle 25.229 scuole incluse nel PNRR, dove la spesa ha raggiunto il 27,79% dei 12,1 miliardi disponibili. Nel settore della giustizia la situazione appare meno critica, con soli cinque progetti previsti ma un livello di spesa già al 42,66%, pari a un miliardo di euro. Per quanto riguarda gli investimenti in imprese e lavoro, è stato utilizzato il 47,33% delle risorse, con 15,8 miliardi spesi sui 33,3 disponibili. Questo risultato positivo è dovuto principalmente agli incentivi per la competitività e l'innovazione, che hanno permesso di destinare 14,2 miliardi su 17,9, raggiungendo il 79,08% del totale. Al contrario, gli investimenti per il mercato del lavoro si fermano al 9,95% (668 milioni), mentre il settore agricolo registra un impiego minimo dei fondi, con appena il 2,47% dei 5,9 miliardi stanziati. I dati mostrano un quadro preoccupante, con ritardi significativi nella realizzazione degli interventi.

⁶⁰Sullo stato di attuazione del PNRR v. Dossier Camera dei deputati, 20 febbraio 2025 che contiene anche schede e grafici regione per regione.