



Analisi dei risultati e dei ritardi in tema di fondi PNRR

Descrizione

di Maria Laura Caponigro*

Sommario: 1. Introduzione al PNRR e quadro normativo; 2. Caratteristiche e obiettivi strategici del PNRR; 3. Struttura del Piano e sistema di governance; 4. Milestone, target e meccanismi di controllo; 5. Stato di avanzamento del PNRR in Europa e in Italia; 6. Divari territoriali e stato della spesa; 7. Il caso della sanità territoriale; 8. Conclusioni.

1. Introduzione al PNRR e quadro normativo

Al fine di affrontare le sfide connesse alla crisi pandemica e al conseguente rallentamento delle economie europee, l'Unione europea ha approntato, nel quadro del *Next Generation UE* [\[1\]](#), il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, un nuovo strumento finanziario per supportare la ripresa negli Stati membri, il cui funzionamento è disciplinato dal Regolamento n. 2021/241/UE [\[2\]](#).

La Commissione europea autorizza, su base semestrale, l'erogazione dei fondi agli Stati membri solo se risultano conseguiti, in maniera soddisfacente, i traguardi e gli obiettivi previsti nel Piano nazionale, che riflettono i progressi compiuti nella realizzazione degli investimenti e delle riforme programmati.

Al fine di perseguire un efficace raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi del Piano, il Governo nel corso degli anni ha adottato diversi decreti-legge [\[3\]](#).

Il primo, in ordine cronologico, è il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, c.d. PNRR-1, a cui sono seguiti il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, c.d. PNRR-2, il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, c.d. PNRR-3, il decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, c.d. PNRR-4, il decreto-legge 28 ottobre 2024, n. 160, il decreto-legge 7 aprile 2025, n. 45 e, il decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19.

Da ultimo, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 20 aprile 2026, la legge n. 50 del 20 aprile 2026, rubricata: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione".

2. Caratteristiche e obiettivi strategici del PNRR

Il PNRR ha segnato un cambiamento nel metodo e nell'orizzonte temporale della programmazione economica del nostro Paese[4].

In primo luogo, con il PNRR l'Italia ha affrontato sfide importanti, programmando interventi di riforma e di investimento utili a risolvere criticità strutturali e porre le basi per lo sviluppo futuro.

In tale contesto, la maggior parte della dotazione finanziaria, vale a dire 194,4 miliardi, è stata destinata a sostenere la realizzazione di obiettivi legati alla doppia transizione ecologica e digitale, alla convergenza economica e sociale tra Nord e Sud e al potenziamento delle risorse e delle capacità della Pubblica Amministrazione.

A determinare un cambiamento è stato, in secondo luogo, il metodo adottato.

Il PNRR è, infatti, uno strumento di programmazione complesso, definito sulla base di valutazioni di tipo macro e microeconomico[5].

La sua struttura poggia sul raggiungimento di 618 specifici obiettivi, che comprendono riforme e investimenti progettati in maniera complementare tra loro, dalla cui realizzazione dipenderanno gli attesi risultati positivi sul PIL nel breve e nel medio termine.

Portare a termine gli impegni presi con il PNRR ha richiesto all'Italia uno sforzo rilevante nella costruzione di un sistema di *governance* multilivello che potesse assicurare il coordinamento apicale e, allo stesso tempo, il coinvolgimento e la responsabilità delle diverse Amministrazioni e portatori di interesse distribuiti sul territorio.

L'orizzonte temporale del PNRR, infine, costituisce il terzo elemento di cambiamento.

La durata quinquennale ha permesso al PNRR di avere quella prospettiva di ampio respiro che è propria di un'azione riformatrice lungimirante[6].

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza è, quindi, il programma italiano per gestire i fondi europei del *Recovery and resilience facility*[7], parte della strategia *Next generation UE*, per il rilancio economico post-pandemia.

Approvato nel luglio 2021, il PNRR italiano è strutturato in sei missioni, suddivise in 17 componenti, che contengono misure, quali riforme e investimenti, in ambiti come digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, turismo, rivoluzione verde, transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca nonché inclusione e coesione.

Complessivamente, il piano include 231 interventi e il rispetto delle scadenze è vincolante per l'ottenimento dei fondi.

L'attuazione del Piano Nazionale è, tuttavia, risultata complessa a causa di difficoltà nell'individuazione dei progetti, di lentezze amministrative e dell'aumento dei costi.

3. Struttura del Piano e sistema di governance

La *governance* del PNRR, istituita per garantire il rispetto delle scadenze e l'ottenimento dei fondi europei, è un complesso sistema di organi e norme, avviato dal governo Draghi con il d. l. n. 77/2021 e rivisto dal governo Meloni con i decreti n. 13/2023 e n. 19/2024.

Con riferimento al sistema degli organi, presso la Presidenza del Consiglio è situata la cabina di regia, la quale è presieduta dal Presidente del consiglio. Esercita poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione del PNRR e invia al Parlamento relazioni semestrali sullo stato di attuazione del piano.

La struttura di missione supporta il ministro delegato, funge da contatto con la Commissione europea, sovrintende alle modifiche e può disporre controlli ispettivi.

I comitati interministeriali si occupano di indirizzo e coordinamento tecnico, mentre il nucleo PNRR Stato-Regioni assiste e coordina le iniziative tra i livelli di governo.

Presso il MEF, in particolare presso la ragioneria generale dello Stato, l'ispettorato generale per il PNRR si occupa del coordinamento operativo, della gestione finanziaria, del monitoraggio, del controllo e della rendicontazione. Gestisce il Fondo di rotazione *Next generation UE*-Italia e il sistema ReGiS^[8], la piattaforma dedicata alla rendicontazione.

L'unità di *audit* svolge controlli a tutela degli interessi finanziari e opera in posizione di indipendenza funzionale.

L'esecutivo può esercitare poteri sostitutivi, nominando commissari *ad acta* o creando altre strutture *ad hoc*, in caso di inadempienza o forte ritardo dei soggetti attuatori o enti territoriali, anche in materie non di competenza esclusiva statale, al fine di garantire il raggiungimento dei *target* UE.

Con riferimento alla *governance* del PNRR, un elemento interessante riguarda le misure per cui l'esecutivo ha deciso di esercitare i poteri sostitutivi nominando un commissario straordinario per l'attuazione degli interventi.

Sulla base della settima relazione per il Parlamento sullo stato di attuazione del piano, si tratta in totale di quattro investimenti.

Il primo investimento riguarda le misure per la riduzione del rischio idrogeologico e di alluvioni.

In seguito alle alluvioni che hanno colpito il centro Italia nel maggio 2023, parte degli investimenti contenuti in questa misura sono stati dirottati ai fini della ricostruzione. Le risorse sono state affidate alla struttura commissariale che si occupa degli interventi urgenti nelle aree colpite.

Il secondo attiene ai piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi in agricoltura.

A causa di ritardi e criticità attuative di varia natura, legate anche alla sicurezza e all'ordine pubblico, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha nominato un commissario il cui compito è quello di provvedere all'esecuzione dei progetti e assicurare il coordinamento operativo per contrastare lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura.

Il terzo è inerente al fondo per gli alloggi universitari.

La misura, fin dalle prime fasi, si Ã¨, tuttavia, caratterizzata per criticitÃ e ritardi. Per questo il Ministero dell'UniversitÃ e della Ricerca ha nominato un commissario, per semplificare e accelerare l'attuazione degli interventi e la creazione di nuovi posti letto per gli studenti.

Il quarto si riferisce all'investimento *Caput Mundi*.

I 335 interventi infrastrutturali previsti in vista del Giubileo 2025 della Chiesa Cattolica sono stati coordinati dalla struttura del Commissario straordinario di governo per il Giubileo.

Oltre a questi interventi, ci sono poi altri casi particolari.

Ad esempio, per quanto riguarda il Piano per asili nido e scuole dell'infanzia, sono state semplificate le procedure attribuendo poteri commissariali direttamente in capo a comuni e province, il c.d. modello Genova.

Questo meccanismo ha agevolato l'ottenimento dei pareri e l'espletamento delle gare d'appalto.

Un altro caso particolare Ã¨ quello legato all'attuazione della riforma per la riorganizzazione del sistema scolastico.

In questo caso specifico, l'esecutivo ha deciso di nominare dei commissari *ad acta* per approvare l'ufficio i piani di accorpamento delle scuole per quattro Regioni che si erano rifiutate di procedere a questo adempimento indispensabile per non perdere i fondi del PNRR. Le Regioni interessate, in particolare, sono Toscana, Emilia-Romagna, Sardegna e Umbria.

A livello europeo, il *Recovery and resilience facility* Ã¨ stato finanziato principalmente in due modi, cioÃ¨ attraverso le entrate tradizionali dell'Unione europea, quali i contributi sull'IVA, e l'emissione di obbligazioni sul mercato finanziario[9].

Per le sue iniziative, l'Unione europea ha, quindi, emesso titoli sul mercato con condizioni piÃ¹ favorevoli rispetto a quelle che avrebbero potuto ottenere gli Stati membri se avessero agito singolarmente.

Per far fronte alla necessitÃ di indebitarsi, l'Unione europea ha aumentato le risorse permanenti versate dai Paesi, portandole dall'1,4% al 2% del Reddito nazionale lordo.

Questo incremento rimarrÃ in vigore fino a quando tutti i prestiti saranno rimborsati e tutte le sovvenzioni saranno scadute.

Gli Stati membri ricevono i fondi attraverso due strumenti finanziari, che determinano diversi obblighi di pagamento, come le sovvenzioni, che sono risorse a fondo perduto e non prevedono l'obbligo di restituzione per i governi nazionali, e i prestiti.

Gli Stati che scelgono di beneficiare di queste risorse sono tenuti a ripagarle tra il 2028 e il 2058. A questi si applica un tasso di interesse a condizioni agevolate.

I Paesi che hanno richiesto un prestito sono 11. L'Italia Ã¨ lo Stato che ha richiesto l'ammontare maggiore, seguita da Polonia, Spagna e Grecia.

Italia e Polonia sono gli unici due Stati per cui la quota di prestiti Ã superiore a quella delle sovvenzioni.

Per quel che riguarda, invece, le sovvenzioni, gli Stati che risultano beneficiari in maggior misura sono Spagna, Italia e Francia.

4. *Milestone, target e meccanismi di controllo*

Tutte le misure del PNRR devono essere attuate nel rispetto di specifiche scadenze, articolate per trimestre.

Le scadenze si distinguono in due categorie, le *milestone*, vale a dire i traguardi, e i *target*, vale a dire gli obiettivi.

Si tratta di due diverse tipologie di risultati che segnano lâavanzamento delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano e contribuiscono a scandire le diverse fasi di attuazione degli interventi.

Le *milestone* sono associate a risultati di natura qualitativa, come lâapprovazione di una legge o lâadozione di atti amministrativi, e in genere precedono cronologicamente i *target*. Questi ultimi, invece, riguardano i risultati quantitativi, come il numero di imprese che usufruiscono di un determinato incentivo o lâincremento del personale in uno specifico ambito[\[10\]](#).

Unâulteriore distinzione riguarda le scadenze di rilevanza europea e quelle di interesse nazionale.

Le prime sono quelle concordate con le istituzioni dellâUnione europea e contenute nel PNRR approvato da Bruxelles. Su queste si basa la valutazione periodica dellâavanzamento del piano e, in caso positivo, lâerogazione delle risorse finanziarie.

Le scadenze di rilevanza nazionale, invece, rappresentano passaggi intermedi finalizzati a cadenzare meglio il cronoprogramma per facilitare il raggiungimento degli obiettivi concordati a livello europeo.

Le risorse del PNRR non sono assegnate tutte insieme, ma sono suddivise in 10 rate, a cui si aggiunge un prefinanziamento erogato nellâagosto del 2021.

Lo sblocco delle rate da parte delle Istituzioni europee Ã legato al conseguimento dei *milestone* e dei *target*.

5. *Stato di avanzamento del PNRR in Europa e in Italia*

Con riferimento allo stato di avanzamento del Piano in Europa, ogni Stato puÃ² presentare al massimo due richieste di pagamento allâanno, per questo Ã importante riuscire a rispettare il cronoprogramma.

Ogni sei mesi la Commissione europea effettua dei controlli sui progressi compiuti dai diversi Paesi. Solo dopo tale controllo, procede allâerogazione dei fondi concordati.

Il perno del processo di verifica Ã il documento di sintesi, che deve essere prodotto dallâAmministrazione titolare di ciascuna misura.

A questo documento devono essere obbligatoriamente allegate delle prove documentali specifiche, che variano in base alla natura dell'investimento o della riforma.

Per le riforme, la prova documentale consiste nella copia della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legislazione primaria o secondaria, accompagnata dai riferimenti esatti alle disposizioni che ne sanciscono l'entrata in vigore. In alcuni casi, è richiesta la prova dell'adozione di specifici atti o accordi.

Per gli investimenti, l'evidenza principale è il certificato di completamento dei lavori, per infrastrutture e opere pubbliche, o di regolare esecuzione, per servizi e forniture, oppure ancora elenchi dettagliati di beneficiari o copia dei contratti di finanziamento sottoscritti, nel caso di incentivi e sgravi fiscali.

Per obiettivi intermedi, la verifica può basarsi sui certificati dello stato avanzamento lavori o sulla notifica di aggiudicazione degli appalti.

Il processo di valutazione inizia con la presentazione della richiesta di finanziamento da parte dello Stato membro alla Commissione.

È la stessa Commissione a decidere se erogare tutte le risorse o solo una parte in caso di lacune.

In questo secondo caso, il resto dei fondi viene sospeso e lo Stato coinvolto ha sei mesi di tempo per completare le scadenze in ritardo, altrimenti la Commissione può ridurre l'ammontare totale.

L'Italia fa registrare il 64% di scadenze già raggiunte. Ci sono però altri sei Paesi che riportano valori più alti, quali Francia, Austria e Danimarca.

Nel processo di valutazione dell'attuazione dei PNRR, gli aspetti tecnici legati al raggiungimento di *milestone* e *target* si intrecciano inevitabilmente con considerazioni di natura politica.

Da un lato, infatti, la Commissione europea è chiamata a verificare in modo rigoroso il rispetto degli impegni concordati; dall'altro, vi è l'esigenza di assicurare il successo complessivo del programma *Next generation UE*, sia in termini di impatto economico che di credibilità istituzionale.

In questo equilibrio, l'azione della Commissione nel tempo si è rivolta verso la possibilità di revisioni dei Piani nazionali, per favorire soluzioni che consentissero agli Stati membri di proseguire nell'attuazione, anche a fronte di difficoltà operative o ritardi.

Un ruolo crescente è, inoltre, svolto dagli strumenti finanziari, già prima dell'introduzione del PNRR^[11].

Per alcune misure, infatti, è sufficiente, entro la scadenza, istituire i fondi dedicati e stipulare gli accordi necessari, mentre la realizzazione degli interventi può avvenire anche successivamente.

L'Unione europea permette agli Stati membri di modificare i propri Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in qualsiasi fase dell'attuazione.

Il processo per la modifica del Piano parte da un'iniziativa dello Stato membro, che deve presentare alla Commissione europea una richiesta motivata, indicando le misure da rivedere, le ragioni della

revisione e le eventuali soluzioni alternative. Entro due mesi dalla richiesta la Commissione valuta tali giustificazioni e, più in generale, il Piano rivisto.

Dopo la valutazione, se non c'è consenso unanime, la Commissione vota a maggioranza semplice.

In caso di parere positivo, il Consiglio UE approva definitivamente il piano modificato entro quattro settimane.

Se la Commissione respinge le spiegazioni per una modifica del PNRR, il Paese ha un mese per presentare osservazioni^[12].

Nel contesto del *Next Generation UE*, l'attuazione complessiva mostra un progresso rilevante.

Infatti, il 56% dei *milestone* e *target* è stato raggiunto e il 69% delle risorse è stato erogato.

In questo scenario, l'Italia si distingue per performance superiori alla media. Ha completato il 64% degli obiettivi previsti, collocandosi al sesto posto tra gli Stati membri, e ha già ricevuto il 79% delle risorse complessive, risultando terza in Europa.

Si tratta di un dato particolarmente significativo se si considera la dimensione del Piano italiano, il più consistente in termini assoluti, e la complessità degli interventi previsti.

6. Divari territoriali e stato della spesa

Il PNRR italiano si caratterizza per una diffusione molto ampia degli interventi, che consiste in oltre 306.000 progetti attivati per un valore complessivo di circa 162,8 miliardi di euro.

Questa capillarità rappresenta un elemento positivo in termini di inclusione territoriale e coinvolgimento degli enti locali, ma comporta anche una significativa frammentazione delle risorse.

Dal punto di vista formale, il livello di avanzamento appare molto elevato.

Infatti, il 98,9% dei progetti risulta in esecuzione o concluso.

Tuttavia, una lettura più approfondita^[13] evidenzia come i progetti già completati siano prevalentemente di dimensione ridotta, mentre quelli più complessi e rilevanti restano in corso.

Inoltre, circa il 4,2% dei progetti in esecuzione presenta ritardi già nella fase di avvio.

Questo elemento segnala criticità nella capacità di rispettare i cronoprogrammi, soprattutto per le opere più articolate.

L'attuazione del Piano poggia in larga misura sugli enti territoriali, con oltre 96.000 progetti gestiti a livello locale.

I Comuni, in particolare, sono responsabili del 69% degli interventi e del 61% delle risorse a loro destinate.

Questa forte decentralizzazione favorisce la prossimità degli investimenti ai bisogni dei territori, ma mette anche in evidenza i limiti strutturali della Pubblica Amministrazione, quali le carenze di personale

tecnico qualificato, le difficoltà nella gestione delle procedure e una *governance* multilivello spesso complessa e poco coordinata.

Il PNRR ha consentito di invertire una tendenza di lungo periodo caratterizzata da sotto-investimento pubblico.

Dopo oltre trent'anni di livelli inferiori alla media europea, a partire dal 2021 si osserva un recupero significativo.

Tuttavia, la conclusione del Piano pone il rischio di un *clac effect*, ovvero di un brusco calo degli investimenti.

Senza strumenti sostitutivi o una strategia di continuità, il sistema potrebbe tornare rapidamente ai livelli precedenti, annullando parte dei benefici generati.

Un altro elemento di debolezza riguarda la capacità di attivare investimenti privati.

Il PNRR ha mobilitato circa 10,7 miliardi di euro di capitale privato, pari al 5% del totale degli investimenti.

Inoltre, la distribuzione è fortemente concentrata. Lo 0,1% dei progetti assorbe il 50% delle risorse private.

Rispetto ad altri strumenti europei, emerge quindi una minore capacità di leva finanziaria, che suggerisce la necessità di rafforzare strumenti di partenariato pubblico-privato e meccanismi di incentivazione.

Il PNRR conferma che la disponibilità di risorse, da sola, non è sufficiente a garantire risultati.

Permangono criticità nei sistemi di monitoraggio, nella qualità e interoperabilità dei dati, nella gestione dei cronoprogrammi e nelle procedure autorizzative^[14].

Il rafforzamento della capacità amministrativa e della *governance* rappresenta, quindi, il principale fattore abilitante per trasformare gli investimenti in risultati concreti e duraturi^[15].

A livello nazionale risulta impegnato il 71,9% dell'importo totale dei progetti, mentre i pagamenti si attestano al 41,1%.

Con riferimento alla tipologia di soggetto attuatore, si rileva una discreta omogeneità nella percentuale di risorse impegnate.

Per Province, Città metropolitane e Comuni l'incidenza si colloca intorno al 77%, mentre per Regioni e Province autonome il valore si attesta al 66%.

Risultano conclusi 51.390 progetti.

70.702 progetti ancora in corso assorbono, per², quasi 44,9 miliardi di finanziamenti PNRR, a fronte di circa 3,7 miliardi riferiti ai progetti ultimati.

Se alcune Regioni registrano percentuali di progetti completati superiori al 50%, come la Valle d'Aosta, la cui percentuale di progetti completati ammonta al 65, la Lombardia, la cui percentuale ammonta al 57, il Piemonte, la cui percentuale ammonta al 55, il Molise, la cui percentuale ammonta al 53, e la Sardegna, la cui percentuale ammonta al 52, in altre aree^[16] del Centro e del Mezzogiorno i valori sono inferiori.

In Sicilia, infatti, tale percentuale ammonta al 22,4, in Puglia al 29,6, in Trentino-Alto Adige al 29,8, in Basilicata al 32,8, nel Lazio al 33,1, in Umbria al 33,7, in Calabria al 33,9, in Emilia-Romagna al 37,6 e in Campania al 38,3.

Se il Centro-Nord presenta, in media, livelli più elevati di avanzamento finanziario e una maggiore incidenza dei pagamenti rispetto al costo complessivo dei progetti, nel Mezzogiorno, pur con maggiori risorse e interventi, i valori, sotto il profilo dei pagamenti, sono più contenuti.

Le percentuali, infatti, ammontano nel Veneto al 54,5, in Friuli-Venezia Giulia al 53,3, in Trentino-Alto Adige al 52,9, in Calabria al 29, in Campania al 30,7, in Sicilia al 32,1, in Sardegna al 34,5, in Basilicata al 35,9, nel Lazio al 36,2, in Puglia al 36,9 e in Molise al 39,3.

Con riguardo, inoltre, ai flussi finanziari tra Amministrazioni centrali e soggetti attuatori territoriali, nonostante l'aumento, da circa 11,9 miliardi a oltre 15,2 miliardi, dei trasferimenti statali, il divario rispetto ai pagamenti degli enti territoriali continua ad ampliarsi.

Per quanto concerne i pagamenti, le Province si distinguono per un livello di avanzamento superiore alla media nazionale, con un'incidenza pari al 47,1% del costo complessivo dei progetti^[17].

7. Il caso della sanità territoriale

Gli altri soggetti attuatori presentano valori sostanzialmente in linea con la media nazionale, con scostamenti contenuti di pochi punti percentuali.

Fanno eccezione gli enti del Servizio sanitario nazionale, che evidenziano livelli di impegno e di pagamento esigui rispetto al costo totale dei progetti, circa il 6%^[18].

Le risorse provenienti dal PNRR sono concesse ai singoli Servizi sanitari regionali con l'esclusivo obiettivo di implementare l'assistenza sanitaria territoriale nelle Regioni.

È, tuttavia, necessario tener conto come in alcune *governance* regionali l'assistenza sanitaria territoriale era già dapprima un perno fondante del sistema sanitario per cui gli obiettivi imposti dal PNRR sono stati perseguiti attraverso la trasformazione e l'adeguamento di strutture già presenti sul territorio.

Tale discorso non è, peraltro, applicabile a tutte le Regioni, per cui in alcuni contesti si è reso necessario un intervento maggiormente penetrante.

Analizzando i dati raccolti nella fase 2 dell'attività di monitoraggio^[19], si riscontrava che rispetto agli obiettivi delineati in prima battuta dal PNRR, pari a una totalità di 1430 Case della Comunità, 611 Centrali Operative Territoriali e 434 Ospedali di Comunità, solo il 13,07% delle strutture risultavano essere attive.

92 delle strutture attive si trovavano in Lombardia, 43 in Emilia-Romagna, 38 in Piemonte, 6 in Molise e in Toscana e 2 in Umbra. Il resto delle Regioni italiane prevedeva un totale pari a zero.

Anche con riferimento a tale esempio, a livello di singoli territori Ã evidente come la tendenza in positivo si concentri nelle Regioni settentrionali[20].

Il Piano ha, infatti, destinato oltre il 40% delle risorse territorializzabili al Mezzogiorno, nel tentativo di colmare lo storico divario economico, infrastrutturale e occupazionale.

8. Conclusioni

L'analisi delle prospettive future della sanitÃ territoriale rappresenta un banco di prova per il costituzionalismo, oltre che per il legislatore nazionale, che attraversa inevitabilmente anche il discorso dei finanziamenti nazionali *post* PNRR.

Senza un finanziamento stabile e ordinario, il rischio Ã che la riforma resti confinata nella dimensione programmatica, lasciando incompiuto proprio quel processo di trasformazione che dovrebbe rendere il diritto alla salute piÃ accessibile e diffuso.

Inoltre, il Piano europeo per la ripresa contempla il *Next Generation UE*, ossia, come giÃ detto, un fondo dal valore di 750 miliardi di euro onde sostenere gli Stati membri colpiti dal Covid-19, in parte attraverso sovvenzioni dirette, in parte tramite prestiti concessi a tassi agevolati.

Ã stata, altresÃ, prevista lâallocazione di risorse pari a 191,5 miliardi di euro finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e, per 30,6 miliardi, attraverso il Fondo complementare[21] a valere sullo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile 2021.

Sono stati stanziati, inoltre, entro il 2032, ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche e per il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione[22].

Tale analisi evidenzia, quindi, un'ÃItalia tra i Paesi piÃ avanzati in Europa per obiettivi e fondi ricevuti, ma ancora in ritardo sulla spesa e sulla capacitÃ di trasformare le risorse in impatti duraturi.

* Dottoranda di ricerca in Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'UniversitÃ degli Studi di Roma Tor Vergata.

1 Il *Next Generation UE* Ã il grande Piano da oltre 800 miliardi di euro istituito dall'Unione Europea per rilanciare lâeconomia degli Stati membri dopo la pandemia di COVID-19. Noto anche come Recovery Fund, finanzia investimenti e riforme per costruire un'Europa piÃ verde, digitale e resiliente. Il *Next Generation UE* sta stimolando lâeconomia europea e rendendo le nostre societÃ piÃ forti e piÃ resilienti, ottenendo risultati tangibili per gli europei attraverso i suoi numerosi progetti. Ã il piÃ grande pacchetto di incentivi mai adottato nell'UE che sta dando lâesempio e definendo il Piano per un nuovo modello di crescita basato su un'economia pulita, innovativa e inclusiva e sulla sovranitÃ digitale e tecnologica. Investendo nell'assistenza sanitaria, contribuisce a una societÃ piÃ equa e piÃ attenta agli altri, in grado di affrontare le sfide che ci attendono. Sostenendo lâistruzione e le competenze, contribuisce a preparare la nostra forza lavoro a nuove opportunitÃ in un mondo guidato dalla tecnologia. Assistendo le nostre PMI e i giovani imprenditori, alimenta lâinnovazione, crea posti di lavoro e stimola la crescita futura.*

[2] Regolamento del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tale regolamento istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza dell'Unione europea (UE) e definisce gli obiettivi del dispositivo e i criteri per l'erogazione dei fondi. A maggio 2022, in seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la Commissione europea ha presentato il suo piano *REPowerEU* per rendere l'Unione indipendente dai combustibili fossili della Russia. Il regolamento di modifica (UE) 2023/435 consente agli Stati membri dell'Unione di introdurre i capitoli *REPowerEU* nei propri piani di ripresa e resilienza al fine di accelerare la transizione dell'Unione verso l'energia pulita. Un ulteriore regolamento di modifica, il regolamento (UE) 2024/795, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP), consente agli Stati membri di introdurre misure a sostegno delle operazioni di investimento che contribuiscono agli obiettivi di STEP nei loro piani di ripresa e resilienza.

[3] Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in Camera dei deputati, Documentazione parlamentare.

[4] PNRR: l'eredità di un metodo di politica economica pubblica, in *fondazioneifel.it*, 17 febbraio 2026.

[5] E. D'ALTERIO, La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2024.

[6] Piano strutturale di bilancio e di medio termine, Italia, 2025-2029, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

[7] La *Recovery and Resilience Facility*, o Dispositivo per la ripresa, è lo strumento di finanziamento introdotto dall'Unione europea per far fronte alle conseguenze economiche della crisi da Covid-19. Istituito nel febbraio 2021 con il Regolamento (UE) 2021/241 e in vigore fino al 2026, mette a disposizione degli Stati membri 312,5 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto, da rimborsare attraverso il bilancio della UE, e 360 miliardi di prestiti (a prezzi 2018), che saranno rimborsati direttamente dagli Stati beneficiari. Rispetto agli altri interventi attuati per fronteggiare la crisi, si connota come meccanismo perequativo e di solidarietà tra Stati membri, rappresentando un elemento decisamente nuovo all'interno dell'architettura europea.

[8] Le Amministrazioni centrali titolari delle misure, infatti, sono tenute a validare i dati di monitoraggio almeno con cadenza mensile trasmettendoli al Servizio centrale per il PNRR per il tramite di ReGiS.

[9] A. CATALDI, Il funzionamento della *Recovery and Resilience Facility*, in *Etica economica.it*, 4 marzo 2022.

[10] Che cosa si intende per scadenze del Pnrr, in *openpolis.it*, 14 aprile 2026.

[11] E. D'ALTERIO, L'impermeabilità della gestione della finanza pubblica. Corte dei conti e contratti derivati del MEF, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2019.

[12] Pnrr, una sfida lunga 5 anni, Guida rapida al funzionamento e ai dati del piano nazionale di ripresa e resilienza, Guida per i media al funzionamento e ai dati del piano nazionale di ripresa e resilienza, in *openpolis.it*.

-
- [13] E. D'Alterio, La responsabilità finanziaria: analisi di un mito, in *Diritto e Conti* – Bilancio comunità persona, n. 1, 2025.
- [14] E. D'Alterio, S. Pignatelli, L'Osservatorio Amministrazione e Finanza Pubblica e l'evoluzione della funzione archivistica, in *Le Carte e la Storia*, n. 1, 2025.
- [15] PNRR, Il bilancio finale: risultati, ritardi e sfide strutturali secondo l'osservatorio PNRR di TEHA Club, Milano, 28 marzo 2026.
- [16] Soprattutto anche se non in via esclusiva.
- [17] Gli enti territoriali hanno speso 21,4 miliardi, ma ne hanno ricevuti finora solo 15,3. A febbraio balzo dei progetti conclusi, 42%, ritardi da sei mesi a due anni per il 13% degli interventi.
- [18] Corte dei conti: il PNRR negli enti territoriali esaminato dalla Sezione delle Autonomie, Ufficio Stampa- Comunicato Stampa n. 24 del 21 maggio 2026.
- [19] Monitoraggio fase 2 concernente l'attuazione del DM n. 77 del 2022.
- [20] C. FRANCESCANGELI, Il diritto alla salute nella prospettiva del regionalismo differenziato, in fase di pubblicazione.
- [21] Il Fondo complementare è stato istituito con il D.L. 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla l. 1° luglio 2021, n. 101.
- [22] E. GIARDINO, Lo sviluppo delle infrastrutture prioritarie: i ritardi, i limiti e le prospettive di riforma, in *P.A. Persona e Amministrazione* – Vol. X, Fascicolo 1, 2022.

Data di creazione

2026/06/28