

GLI APPROFONDIMENTI

PNRR: una storia (in)finita?

Lo “stato dell’arte” nell’anno di chiusura (oppure no?) del Piano italiano di ripresa e resilienza (PNRR)

di Nicoletta Parisi, Dino G. Rinoldi

Maggio 2026

Indice

1. La consistenza del PNRR italiano, a valle delle sette modifiche intervenute	0
1.1. Un po' di numeri su "targets" e "milestones"	0
1.2. un po' di numeri sulle risorse finanziarie disponibili	0
2. Le criticità diffusamente emerse nell'attuazione dei diversi Piani nazionali	0
3. Le criticità specificamente emerse in Italia	0
3.1. Il difetto di origine	0
3.2. Il modello di <i>governance</i>	0
3.3. Il monitoraggio e la rendicontazione	0
3.4. La Corte dei conti	0
3.5. La società civile	0
4. L'eredità del PNRR per l'Italia	0
4.1. I risultati positivi sul piano economico	0
4.1.1. Il sistema Italia	0
4.1.2. Il contesto europeo	0
4.2. Sul piano sociale	0
4.3. e sul piano giuridico: Pubblica Amministrazione e cultura dell'integrità	0
4.3.1. Le modalità di lavoro	0
4.3.2. La trasparenza	0
4.3.3. Il sistema ReGiS	0
4.3.4. La continuità	0
5. Guardando al futuro oltre il PNRR: il ruolo della società civile	0
Riferimenti normativi	0
Spunti bibliografici	0

1.

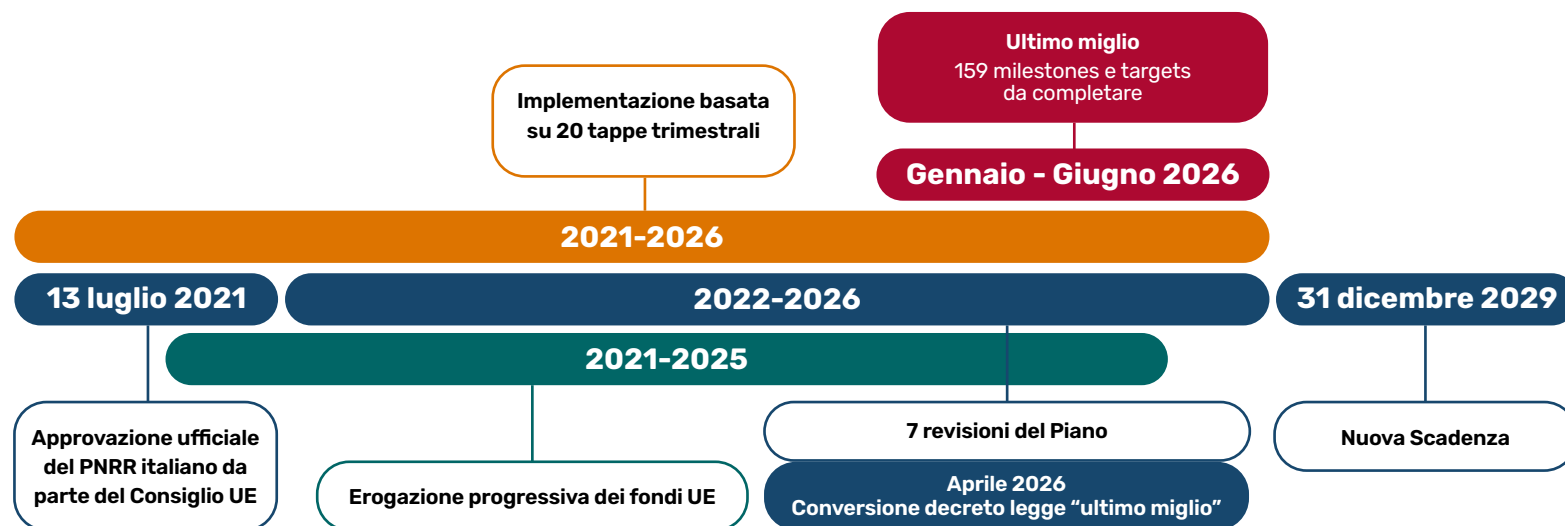
La consistenza del PNRR italiano, a valle delle sette modifiche intervenute

Il Piano nazionale (italiano) di ripresa e resilienza – iniziato formalmente con la decisione del Consiglio dell’Unione europea del 13 luglio 2021 – ha imboccato l’**ultimo tratto di strada**: questo primo semestre del 2026 segna infatti la conclusione della sua attuazione.

La realizzazione del Piano si è dipanata lungo un percorso ripartito in venti tappe trimestrali scandite da un cronoprogramma stringente delle misure da attuare sotto forma di obiettivi quantitativi e qualitativi (denominati rispettivamente *targets* e *milestones*), come stabilito dall’Al-

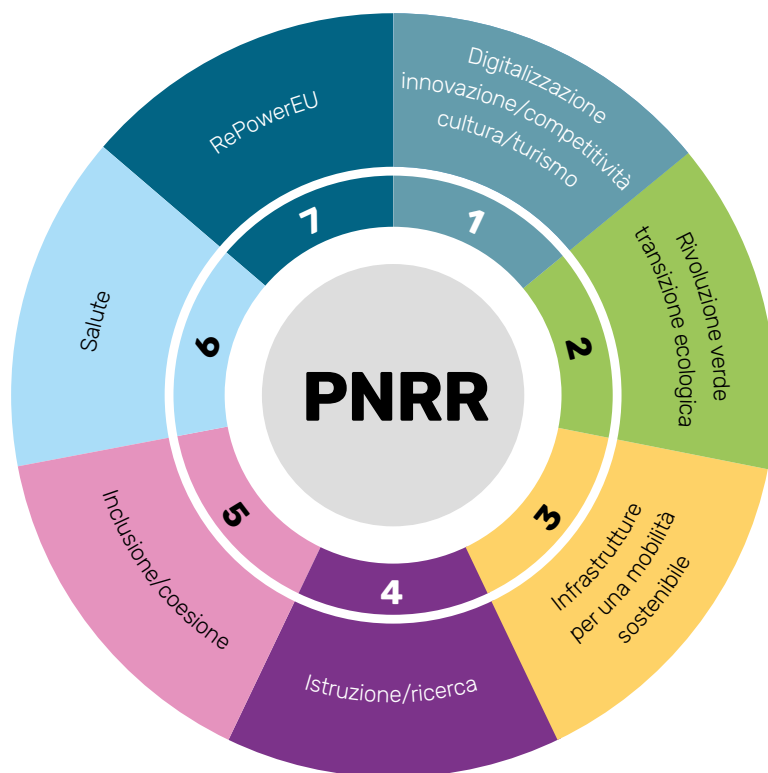
legato annesso all’appena richiamata decisione del Consiglio, frutto dell’accordo con il Governo italiano.

Vale qui la pena di ricordare in sintesi quale sia l’attuale **consistenza del PNRR italiano** per apprezzare compiutamente la fatica che la sua attuazione ha determinato a carico dell’intero apparato nazionale, nonché le grandi opportunità che esso ha offerto all’attività d’impresa, oltre che (certo in misura minore) agli enti del Terzo Settore coinvolti nell’attuazione dei progetti.



1.1. Un po' di numeri su "targets" e "milestones"

Come noto il Piano è articolato in **sette Missioni**. Alle originarie sei - 1. *Digitalizzazione/innovazione/competitività/cultura/turismo*; 2. *Rivoluzione verde/ transizione ecologica*; 3. *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*; 4. *Istruzione/ricerca*; 5. *Inclusione/coesione*; 6. *Salute* - se ne è aggiunta una settima denominata *RePowerEU*. Essa costituisce una delle risposte che l'Unione europea ha voluto dare per far fronte alle criticità determinate, soprattutto sul fronte dell'aumento dei costi delle materie prime, dalla guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina. Le missioni sono organizzate attorno a tre "assi" principali - digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale - comprensive di 156 linee di investimento e di 68 riforme, per un totale di 265 "misure".



Le **linee di investimento si articolano in "interventi"**, che secondo la comunicazione del Ministro Foti del 29 aprile scorso, sono 655.677. [\[Approfondimento\]](#)

Le riforme normative si distinguono in **orizzontali** (in materia di Pubblica Amministrazione e di Giustizia), **abilitanti** (promozione della concorrenza nonché semplificazione e razionalizzazione della legislazione) e, infine, **settoriali** (fra le tante potendosi citare ad esempio la materia dell'istruzione, dell'università, della transizione ecologica).

Il contenuto attuale del Piano risulta da **sette successivi "aggiustamenti"**, ciascuno dei quali, per potersi discostare dall'originario impianto approvato dal Consiglio dell'Unione nell'estate del 2021 [\[Approfondimento\]](#), ha dovuto rispettare alcuni presupposti. Le proposte di modifica del PNRR devono infatti essere determinate dalla ricorrenza di circostanze oggettive; devono assicurare il mantenimento del livello di ambizione della programmazione iniziale e il rispetto delle condizioni generali; su di esse deve intervenire l'accordo di Commissione europea e Consiglio dell'Unione. Il Governo ha già annunciato che sarà necessario un ottavo intervento.

È stata peraltro la stessa Commissione a guidare l'ultima generazione di modifiche ai 27 Piani nazionali, con le soluzioni da essa stessa proposte (e di cui si dirà poco più oltre) per superare i diffusi ritardi nell'attuazione.

Da queste sette modifiche il PNRR italiano è uscito **profondamente ridisegnato nei propri contenuti**.

In generale esso è stato sottoposto a chiarimenti e aggiustamenti tecnici puntuali volti a prevenire dubbi interpretativi; è stata rimodulata l'allocazione finanziaria delle risorse spostando investimenti da obiettivi che sono risultati non più raggiungibili a obiettivi ritenuti di sicuro conseguimento entro il 2026 pur sempre coerenti con le finalità del Piano; sono state introdotte modalità alternative di attuazione di non pochi progetti per rendere più efficaci gli investimenti [\[Approfondimento\]](#)

In particolare, la penultima modifica (che risale al 27 novembre 2025) [\[Approfondimento\]](#), pur lasciando invariato l'ammontare finanziario, ha determinato lo spostamento di risorse economiche da alcuni progetti (che, a motivo del grave ritardo, non sarebbe stato possibile terminare per la fine di questo semestre) ad altri che invece sono in fase di chiusura dell'esecuzione ma che richiedono un maggiore investimento. Sono poi stati allocati alcuni cespiti finanziari entro le cosiddette "facilities"

LE RIFORME

(strumenti finanziari agevolati destinati al sostegno di investimenti specifici in materia di reti idriche, studentati universitari, connettività informatica nelle cosiddette "aree grigie", agrisolare). L'attuazione di questi progetti è prorogata al 31 dicembre 2029 dalla legge 20 aprile 2026, n. 50 [Approfondimento] (di conversione del decreto legge denominato non a caso "ultimo miglio PNRR"). Si registra un aumento delle riforme, specificamente nel settore ferroviario, nonché per rendere più sistematico il finanziamento delle attività di ricerca in ambito universitario. Contemporaneamente il Governo ha seguito il consiglio della Commissione di semplificare il più possibile l'attuazione del Piano: sono stati così accorpate alcuni traguardi e obiettivi e sono stati eliminati obiettivi intermedi in quanto valutati non più necessari per il conseguimento di quelli obiettivi finali [Approfondimento, p.8]. La settima modifica (del 27 marzo scorso) interviene su 40 misure: 13 di esse riguardanti investimenti non più realizzabili; per 7 misure vengono introdotti miglioramenti; in 20 vengono introdotte correzioni materiali, riduzione o semplificazione degli oneri amministrativi.

1.2.

... e un po' di numeri sulle risorse finanziarie disponibili

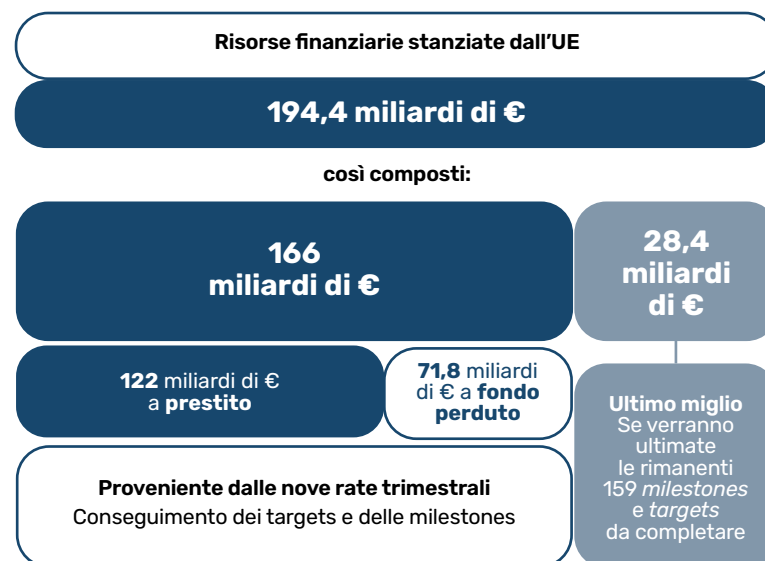
Trattandosi di un Piano di adempimenti (cioè *performance based*) e non di mera spesa la consistenza del PNRR deve anzitutto essere apprezzata e valutata per i suoi contenuti e per la sua capacità di innescare un processo di crescita del Paese, sulla base della convergenza dei ventisette Piani nazionali verso un modello socio-economico disegnato dalla Commissione europea (Parisi, p. 28 ss.).

Ma non si può negare (non solo a fini scientifici) anche l'interesse per la dimensione quantitativa del Piano.

LE RISORSE Come detto la sesta e la settima modifica lasciano inalterata la consistenza delle **risorse finanziarie che l'UE ha messo a disposizione per l'Italia: esse ammontano a 194,4 miliardi di euro**. Di queste il nostro Paese ha ottenuto dall'Unione 166 miliardi di euro, che corrispondono a nove rate semestrali (frutto del conseguimento dei *targets* e delle *milestones* trimestralmente individuati nel cronoprogramma). Si tratta di risorse che sono previste in parte a prestito (122,4 miliardi di euro), in parte con modalità definita "a fondo perduto" (71,8 miliardi di

euro), secondo accordi presi da ogni Stato membro con la Commissione, l'istituzione europea responsabile dell'esecuzione del bilancio ai sensi dell'art. 311 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE) [Approfondimento].

Restano da portare a termine i "compiti a casa" dell'ultimo tratto di strada (1 gennaio-30 giugno 2026): se il nostro Paese riuscirà ad adempiere i 159 *milestones* e *targets* ivi previsti si vedrà riconosciuta una rata di finanziamento pari a 28,4 miliardi di euro.



È importante precisare che le risorse che lo Stato membro prende a prestito devono essere da lui restituite direttamente all'Unione a partire dal 2032. Quelle di cui lo Stato gode a fondo perduto devono pure essere restituite - non direttamente dallo Stato che ne dispone ma complessivamente dall'Unione (quindi dai 27 Stati membri secondo capacità economica) - agli investitori che hanno nel tempo contribuito a finanziare i Piani nazionali acquistando dalla Commissione europea gli *eurobond* sui mercati finanziari. Si tratta di restituzioni che dal 2028 avverranno a carico del bilancio dell'Unione. Dunque il capitale ottenuto "a fondo perduto" dall'Italia verrà restituito dal complesso degli Stati membri e *pro quota* (anche dall'Italia stessa) sulla base della rispettiva

DA DOVE ARRIVANO LE RISORSE

contribuzione annuale al bilancio europeo. Questo va precisato affinché sia chiaro quanto è fondamentale l'**efficacia del PNRR dal momento che nulla di quanto lo finanzia è "gratis"**: una sua parte (quella appunto "a fondo perduto") è frutto della solidarietà manifestata dagli altri Stati membri tenuti a farsi carico anch'essi di rimborsare questo tipo di risorse.

I DATI DEGLI ALTRI PAESI EU

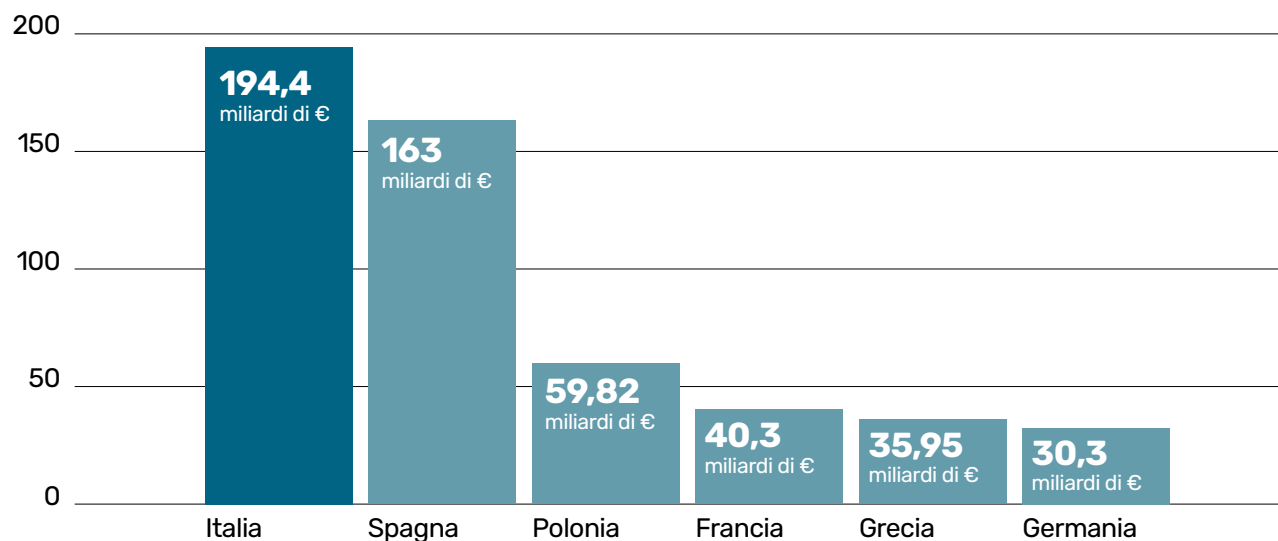
Il Piano italiano è quantitativamente parlando il più grande fra i 27: si consideri che – stando ai dati tratti dalla citata *Settima Relazione del Governo al Parlamento* (pp. 120-125) – il secondo Paese maggiormente beneficiario di risorse finanziarie è la Spagna, a disposizione della quale l'UE ha previsto 163 miliardi di euro; seguono Polonia (59,82 miliardi), Francia (40,30 miliardi), Grecia (35,95 miliardi), Germania (32,30 miliardi). Tuttavia per quanto riguarda il rapporto percentuale tra risorse erogate e PIL nazionale il nostro PNRR è comparabile a quelli degli altri Paesi (Galli-Geraci, p. 1).

I numeri dei quali si è dato conto mettono in evidenza come il Piano

italiano determini un enorme **polverizzazione progettuale (appunto 655.677 linee di investimento)**: accanto a grandi progetti (per esempio per la cosiddetta "rivoluzione verde" focalizzata su energie rinnovabili, efficienza energetica e tutela del territorio entro la Missione 2; per l'alta velocità ferroviaria entro la Missione 3; per la digitalizzazione entro le Missioni 1, 4 e 6).

Il nostro Piano è composto di progetti anche molto minuti. Si consideri per esempio il "bando piccoli Borghi", previsto per contrastare lo spopolamento e per rivitalizzare i piccoli Comuni attraverso iniziative imprenditoriali finalizzate alla rigenerazione culturale e sociale e alla sostenibilità ambientale. Esso ha messo a disposizione di persone fisiche, nonché di micro, piccole e medie imprese, associazioni, organizzazioni ed enti del Terzo Settore un miliardo di euro destinato al finanziamento di programmi di spesa che avessero ciascuno un tetto massimo di **150.000 euro**. Così sono stati finanziati **310 progetti** per un totale di **6.000 interventi**. Ciascuno di questi ultimi deve essere singolarmente monitorato e rendicontato.

Risorse stanziare dall'UE



2.

Le criticità diffusamente emerse nell'attuazione dei diversi Piani nazionali

Questa sintetica descrizione della consistenza del nostro PNRR e dell'assetto in cui esso è stato articolato dà conto del perché si siano determinate criticità, tanto sul fronte della effettiva attuazione delle misure, quanto sul fronte della **rendicontazione di tutte le misure - riforme e investimenti** - che come noto deve avvenire attraverso un unico sistema gestionale (denominato **ReGIS**) assai complesso al quale tutti gli enti attuatori (anche i piccoli Comuni, pari circa al 70% di essi) devono accedere, secondo un sistema completamente nuovo e sperimentalmente messo in opera proprio con l'occasione del PNRR.

Peraltro, la Commissione europea - in una Comunicazione del 4 giugno 2025 [[Approfondimento](#)] dedicata proprio alla valutazione di come avviare efficacemente a chiusura l'attuazione dei 27 Piani nazionali - segnala **difficoltà diffuse in tutti gli Stati membri** (*Settima Relazione* cit., p. 113 ss.).

Esse sono da addebitare a due situazioni. Anzitutto sono stati non trascurabili gli effetti della guerra della Russia nei confronti dell'Ucraina: questo drammatico evento ha determinato, per la situazione che qui

interessa, una difficoltà di approvvigionamento delle materie prime, dunque anche un aumento dei loro costi e, conseguentemente, una variazione dei preventivi di spesa degli investimenti programmati nel 2021 entro ciascuno dei Piani nazionali.

In secondo luogo le istituzioni dell'Unione, nel programmare una strategia così imponente ma anche così stringente nei tempi, contenuta nell'arco temporale di soli cinque anni, non avevano tenuto conto del generale assetto delle pubbliche amministrazioni nazionali: queste ultime hanno dimostrato, in larga parte, una grande difficoltà nel far fronte all'attuazione degli investimenti e delle riforme con le logiche e le tempistiche di un piano *performance based*.

La Comunicazione appena ricordata invita conseguentemente gli Stati a utilizzare diverse vie (ne segnala ben otto) per "portare a casa" i Piani nazionali nella loro integralità, ovvero per attuare compiutamente i progetti di riforme e gli investimenti progettati e, nel contempo, per non disperdere le risorse pubbliche europee allocate per questa finalità.



Guerra Ucraina

- aumento costi
- difficoltà materie prime



Pubbliche amministrazioni:

- difficoltà operative
- carenze strutturali



Tempi troppo stretti

- piano in 5 anni
- logica performance-based

I risultati raggiunti dagli Stati membri

Numero di traguardi e obiettivi

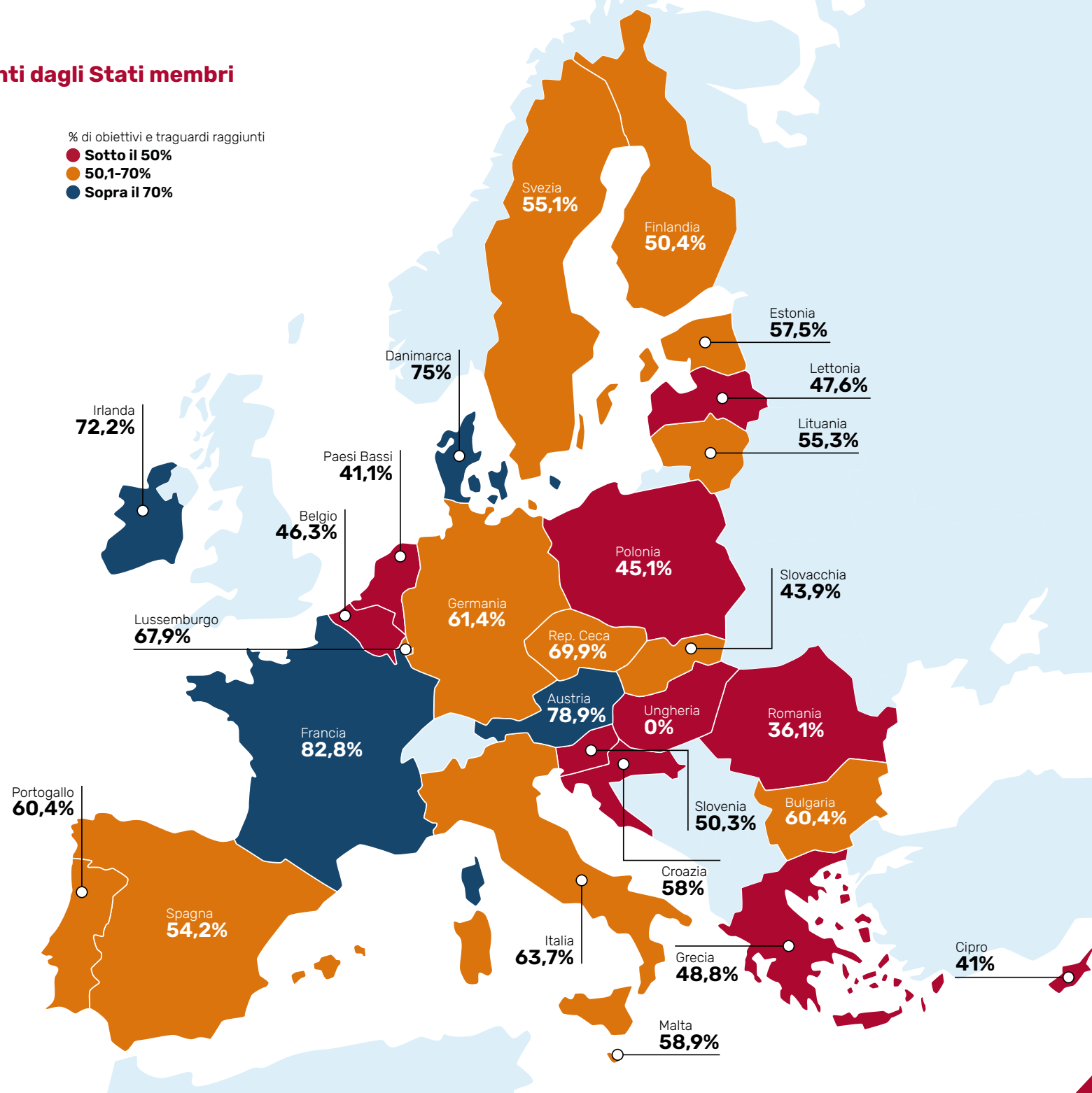
Austria	166
Belgio	216
Bulgaria	212
Croazia	407
Cipro	222
Rep. Ceca	307
Danimarca	84
Estonia	113
Finlandia	137
Francia	180
Germania	127
Grecia	382
Ungheria	368
Irlanda	97
Italia	575
Lettonia	189
Lituania	197
Lussemburgo	53
Malta	129
Paesi Bassi	124
Polonia	273
Portogallo	389
Romania	385
Slovacchia	212
Slovenia	181
Spagna	487
Svezia	49

% di obiettivi e traguardi raggiunti

● Sotto il 50%

● 50,1-70%

● Sopra il 70%



Fonte: COMMISSIONE EUROPEA

3.

Le criticità specificamente emerse in Italia

L'Italia non è dunque l'unico Paese che ha manifestato problemi di rallentamento nell'attuazione del PNRR. Ma il fatto di essere in buona compagnia non significa che la situazione sia priva di rischi per la "tenuta" della progettualità nel suo complesso, a livello europeo, e, in particolare, a livello nazionale italiano. Emerge anche la preoccupazione espressa autorevolmente per «il rischio che, a seguito delle continue modificazioni, gli obiettivi originari di alcune misure possano risultare snaturati al termine del percorso attuativo» [[Approfondimento](#), p. 66].

Quanto, dunque, al nostro contesto nazionale - e oltre a quanto appena osservato dalla Commissione europea - sono da segnalare alcune altre criticità che sono venute chiarendosi con la progressiva attuazione del Piano in Italia.

3.1.

Il difetto di origine

Anzitutto con il progredire dell'attuazione vi è quello che per alcuni commentatori è un difetto di origine risalente al momento della scrittura del Piano: i suoi contenuti non sono reputati il frutto di un disegno di politica economica dotato di una visione complessiva aderente alle specificità del contesto italiano, ispirata da «nuovi comportamenti degli imprenditori, nuove azioni di politica economica, nuove strategie», sostenuta da un «intervento pubblico articolato in diversi livelli»; il Piano è da molti considerato piuttosto il contenitore di progettualità già da tempo previste ma non finanziate, ed esso ha dunque assolto alla funzione di incentivare gli investimenti privati (Variato, Maranzano, Romano, pp. 233-235), ma non a dare ali a una strategia organica di investimenti.



DIFETTO DI ORIGINE

Carenza di una visione strategica complessiva coerente con il contesto italiano

Mancanza di un disegno basato su **nuove politiche, strategie e comportamenti economici**

Prevalenza di **progetti già esistenti**, inseriti nel Piano perché non finanziati

Il PNRR ha agito più come contenitore di interventi preesistenti che come leva di trasformazione strutturale del Paese.

3.2.

Il modello di *governance*

Una seconda criticità riguarda il **modello di governance** messo in campo soprattutto a seguito della riforma introdotta con la legge n. 41/2023 [[Approfondimento](#)]. A prescindere dal rallentamento nell'attuazione del PNRR che questa modifica dell'impianto originario ha determinato, il modello si è dimostrato problematico dalla prospettiva della capacità progettuale e di spesa degli enti attuatori, nei confronti dei quali le iniezioni di competenza offerte dal sistema di assistenza tecnica (accentrato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri) non hanno dato i frutti sperati. Con il senno di poi si potrebbe anche concludere che probabilmente non sarebbe stata necessaria alcuna riforma normativa della pubblica amministrazione, bensì un più massiccio investimento sull'aumento delle sue competenze (anche ma non soltanto in tema di digitalizzazione) e sulla miglior organizzazione di essa. A questa conclusione si perviene pure sulla scorta della nota **debolezza dell'apparato pubblico locale territoriale** (Garofoli, Mattarella, pp. 322-340), che tra l'altro emerge anche dalla ricognizione effettuata da enti internazionali competenti e indipendenti, ad esempio l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OECD) che annualmente redige rapporti, intitolati *Government at a Glance* [[Approfondimento](#)], sullo stato di salute delle pubbliche amministrazioni nazionali dei Paesi membri.

Peraltro la recentissima approvazione della legge di conversione del decreto legge "ultimo miglio PNRR" dà conto dell'**affanno che affligge la nostra Pubblica Amministrazione**: il Governo è stato infatti costretto a intervenire nuovamente sulla *governance* del PNRR, sulla semplificazione delle procedure (anche tramite la digitalizzazione), su tantissimi singoli settori del Piano (quali disabilità, giustizia, lavoro, istruzione, scuola, università e ricerca, infrastrutture, trasporti, reti idriche, concorrenza, imprese, ambiente, energia, politiche di coesione, disciplina dei contratti pubblici).



GOVERNANCE: I PUNTI DEBOLI

La riforma (Legge 41/2023) ha **rallentato l'attuazione** e reso il modello più complesso

Gli enti attuatori mostrano **debole capacità progettuale** e di spesa, non compensata dall'assistenza tecnica centrale

Fragilità strutturale della PA locale, con competenze e organizzazione insufficienti

Più che riforme normative, sarebbe stato utile rafforzare competenze e organizzazione della Pubblica Amministrazione.

3.3. Il monitoraggio e la rendicontazione

Anche il sistema di **monitoraggio e rendicontazione ReGiS** – che è stato oggetto di rivisitazione con quest'ultimo provvedimento – fin dall'inizio aveva presentato qualche grave criticità. Soprattutto nelle prime fasi di attuazione del PNRR ha manifestato problemi derivanti dal fatto di essere sperimentale e certamente si è dimostrato troppo complesso per le competenze digitali della nostra pubblica amministrazione, rallentando così le operazioni di monitoraggio degli adempimenti e di rendicontazione della spesa. Esso tuttavia è andato migliorando nel tempo, essendo stato perfezionato in corso d'opera e dunque semplificato per certi aspetti nelle proprie funzionalità rispetto al suo iniziale impiego nel 2021.

La Corte dei conti ha avuto modo di rammaricarsi, proprio in questo periodo di chiusura del PNRR, dei «risultati parziali e disomogenei» nella rendicontazione delle spese in ReGiS, «circostanza che non può che rendere più difficoltose le verifiche delle strutture preposte al controllo (...) ponendo a rischio la validità delle stesse verifiche» [[Approfondimento](#), p. 67].



SISTEMA ReGiS

Sistema **sperimentale**,
con criticità già nelle fasi iniziali

Eccessiva complessità rispetto
alle competenze digitali della PA

Rallentamenti nel monitoraggio
e nella rendicontazione

**ReGiS ha migliorato le proprie funzionalità
nel tempo, ma ha evidenziato
il gap digitale della Pubblica
Amministrazione.**

3.4. La Corte dei conti

Può suscitare preoccupazioni la recente riforma della Corte dei conti italiana, avvenuta con la Legge n. 1/2026 [[Approfondimento](#)].

La legge ridisegna il perimetro delle condotte definibili di colpa grave, introducendo esimenti di essa, intervenendo a ridurre l'entità delle sanzioni irrogabili per responsabilità contabile, determinando dal punto di vista organizzativo una commistione fra funzioni consultive e di controllo preventivo esercitate dalla Corte stessa (Foà). Essa è stata capace di esercitare, tramite le proprie competenze di controllo, nei cinque anni di attuazione del PNRR, un utile ruolo proattivo a fini di stimolo della Pubblica Amministrazione. Ora si teme che queste modifiche possano determinare un indebolimento dei presidi di valutazione sulle condotte suscettibili di tradursi in illeciti contabili. Se ciò si verificasse non solo avremmo il radicamento di condotte non integre entro la Pubblica Amministrazione nazionale, ma probabilmente anche problemi nei rapporti con l'Unione europea alla luce del rispetto del principio di sussidiarietà: è infatti incontrovertibile che è anzitutto il sistema dei controlli nazionali a dover presidiare il buon utilizzo delle risorse pubbliche europee, essendo chiamate a intervenire soltanto in via appunto sussidiaria le istituzioni, le agenzie e gli organismi dell'UE.

Peraltro proprio in relazione al rischio appena evidenziato la Corte costituzionale è stata interpellata (ordinanza n. 9 del 23 aprile di quest'anno) per valutare la costituzionalità di alcune norme della riforma.



RIFORMA CORTE DEI CONTI

Ridefinizione della **colpa grave**
e riduzione delle sanzioni per responsabilità contabile

Possibile **indebolimento dei controlli**
e delle funzioni di vigilanza

Rischio di commistione
tra funzioni consultive e di controllo

**La riforma potrebbe ridurre l'efficacia
dei controlli sull'uso delle risorse
pubbliche, con possibili ricadute
anche nei rapporti con l'Unione europea.**

3.5. La società civile

Infine, la **società civile** avrebbe dovuto essere considerata strategica, non solo nella fase della progettazione e programmazione dei contenuti del Piano (ciò anche alla luce del chiaro e inequivoco disposto dell'art. 18.4, lett. q, del regolamento europeo 2021/241) [[Approfondimento](#)], ma anche nella fase della sua esecuzione.

Sono anche noti i contenuti delle raccomandazioni espresse dall'*Independent Reporting Mechanism (IRM)* dell'*Open Government Partnership* [[Approfondimento](#)]. Vi si sostiene l'opportunità di rafforzare, nell'attuazione del regolamento 2020/2094 [[Approfondimento](#)] sul *NextGenerationEU* (da cui sono scaturiti i 27 Piani nazionali di ripresa e resilienza), il livello di associazione dei cittadini all'azione pubblica, aumentandone le occasioni di partecipazione attiva anche sviluppando e attuando un sistema di "monitoraggio civico" per garantire un uso trasparente dei finanziamenti europei (Scialdone-Parisi).

Viceversa, nel caso italiano la società civile non è stata sistematicamente e diffusamente associata nella fase della programmazione, né - se non in modo assai residuale - nella fase di esecuzione. Né è coinvolta nell'esercizio delle responsabilità sulla spesa tramite il ricordato sistema di monitoraggio ReGiS. Quest'ultimo infatti non è accessibile ad altri che non siano gli enti titolari delle misure e gli enti attuatori di esse. Non è accessibile, insomma, ai cittadini. Il che è ben strano considerando che a questo obiettivo si erano impegnati tanto il Legislatore con la Legge di bilancio 2021, quanto il Presidente del Consiglio con l'art. 9 del Decreto del 15 settembre 2021 [[Approfondimento](#)]: in ambedue i casi si parla di **trasparenza amministrativa** dei dati del PNRR. Ora, come noto, nel nostro ordinamento i **dati di obbligatoria pubblicazione devono essere in formato open** - cioè accessibili e facilmente elaborabili - per consentire appunto la trasparenza civica, ai sensi del D.lgs. n. 33/2013 [[Approfondimento](#)].

Nonostante, dunque, il complesso dei dati conferiti a ReGiS risponda alle caratteristiche di trasparenza volute, l'accesso civico ad essi è rimasto solo un auspicio. Non è stato evidentemente considerato dalle istituzioni pubbliche il beneficio derivante da un affiancamento di questo tipo di monitoraggio a quello istituzionale (Parisi-Rinoldi).



SCARSA INCLUSIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE

Coinvolgimento limitato e non sistematico
nella progettazione ed esecuzione del Piano

Carenze nel monitoraggio civico
e partecipazione attiva dei cittadini

Dati PNRR **non realmente accessibili**,
nonostante gli obblighi di trasparenza

**Lo scarso coinvolgimento
della società civile ha indebolito
il controllo diffuso
sull'uso delle risorse pubbliche,
quindi sulla loro trasparenza.**

4.

L'eredità del PNRR per l'Italia

A pochi mesi dalla chiusura del Piano ci si sta dunque interrogando se l'Italia avrebbe potuto fare meglio e come, nel caso. E ci si sta anche interrogando su quale **valore aggiunto** possa determinare a lungo termine questo grande piano di investimenti e riforme.

Il nostro Governo e l'Amministrazione Pubblica italiana nel suo complesso sono impegnati a "portare a casa" il risultato migliore. Il secondo semestre di questo anno 2026 darà alcune prime risposte, almeno quelle che riguardano la capacità di chiudere l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza. In tempi meno brevi si avrà la possibilità di ottenere la valutazione sull'efficacia della strategia, tanto nel suo complesso, ovvero nell'ambito dell'intera Unione, quanto relativamente al singolo Stato implicato.

Il giudizio definitivo deve ovviamente essere sospeso.

LE STIME DI CRESCITA DEL PIL

Secondo le stime di Banca d'Italia il prodotto interno lordo è cresciuto 0,7% nel 2025; crescerà nel 2026 e 2027 dello 0,5 %; nel 2028 dello 0,8% [[Approfondimento](#)]: il benefico influsso degli investimenti attuati grazie al PNRR risente negativamente «soprattutto quest'anno dell'indebolimento della domanda interna, frenata dal repentino rincaro dell'energia, dall'ulteriore aumento dell'incertezza e dal deterioramento della fiducia» (Banca d'Italia, pp. 1-2).

Già ora, tuttavia, si possono trarre alcune valutazioni positive.

4.1.

I risultati positivi sul piano economico

Quanto ai risultati economici, l'impatto in termini di risanamento so-

cio-economico rispetto ai danni conseguenti alla pandemia da COVID-19, da risolvere in termini di convergenza delle economie europee, si può valutare solo a chiusura dei PNRR dei 27 Stati, prendendo in considerazione globalmente (ma anche singolarmente per ogni Stato membro) il miglioramento del tanto spesso richiamato, ma troppo enfatizzato, valore del PIL. Ci si dovrebbe infatti anzitutto interrogare se tale valore sia sufficiente a misurare il miglioramento della **qualità della vita di una comunità**. Il dibattito scientifico è assai denso al proposito, valutando ormai da tempo la necessità di elaborare un diverso (rispetto al PIL) paniere di indicatori per quantificare la crescita, il progresso e lo sviluppo di un Paese (Stiglitz, Fitoussi, Durand).

Tuttavia c'è l'esigenza di valutare sin d'ora qualche risultato **ad oggi conseguito e prevedibilmente conseguibile entro il termine dell'impresa**.

Sembrano rilevanti due valutazioni.

4.1.1 IL SISTEMA ITALIA

Guardando al "sistema Italia" la Corte dei Conti, nella propria *Relazione* pubblicata il 5 dicembre scorso [[Approfondimento](#)], è intervenuta sul piano degli effetti macroeconomici concludendo che Il PNRR ha certamente ridimensionato le ambizioni iniziali ma ha rappresentato comunque «uno **stimolo importante per spostare la struttura della spesa pubblica** italiana in una direzione maggiormente attenta alle prospettive di sviluppo», concentrando attenzione e sforzi sul tema delle infrastrutture.

Guardando poi agli «impatti specifici che possono essere generati da particolari opere pubbliche (...) assume (...) **centralità la selezione**

dei progetti, nella consapevolezza che, a seconda della destinazione delle risorse, si possono ottenere risultati molto diversi». Questo è in sostanza il tema, di cui si è detto sopra, che mira a valorizzare l'esigenza di una buona programmazione delle politiche pubbliche.

4.1.2. IL CONTESTO EUROPEO

Sul piano più generale - quello dell'intero contesto europeo - vi è poi da registrare un obiettivo che la Commissione europea ha tenacemente perseguito nei cinque anni di attuazione del PNRR nazionali. Essa ha infatti governato il processo - nei rapporti con le amministrazioni pubbliche dei 27 Stati membri, anche e soprattutto nell'occasione delle non poche modifiche da essi richieste (Settima Relazione cit., pp. 115-118) - **con l'obiettivo di mantenere la convergenza dei sistemi socio-economici nazionali verso un modello europeo** «basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (...)» (art. 3.3 Trattato sull'Unione europea). [\[Approfondimento\]](#)

Questa convergenza rappresenta un buon risultato e dovrebbe insegnare per il futuro, guidando la programmazione e l'attuazione delle politiche pubbliche europee verso una sempre più pronunciata convergenza, auspicabilmente con un obiettivo federale.

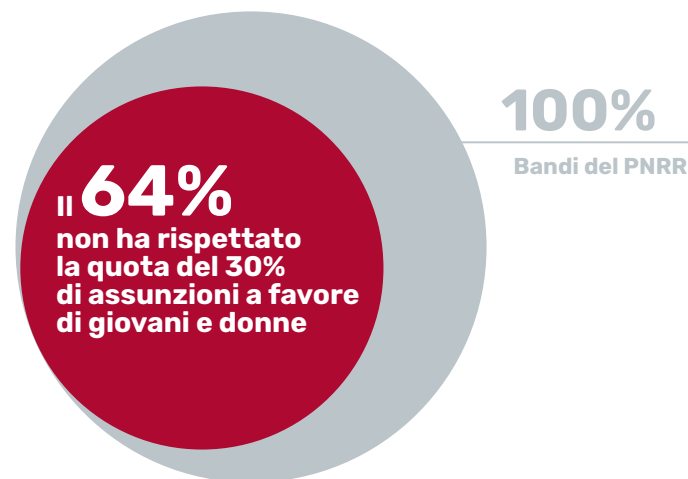
4.2.

I risultati positivi sul piano sociale

Nel PNRR sono comprese tre **priorità trasversali** a forte contenuto sociale più che solo economico: **giovani, parità di genere, riequilibrio territoriale**. Tali priorità sono perseguite, attraverso un approccio integrato, in tutte le Missioni che compongono il Piano. Il Consiglio Nazionale Giovani e l'Osservatorio *Recovery Plan* seguono in particolare l'attuazione del "Pilastro Giovani" (*under 35 anni*) per assicurarne l'efficacia.

Ad esempio, dei 2.000 ricercatori che verranno assunti in attuazione del piano straordinario di reclutamento e valorizzazione del personale della ricerca, previsto dalla legge di bilancio 2026, 1.051 saranno ricercatori PNRR. Nello specifico, 847 nelle università e 204 negli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'Università e della ricerca.

D'altro canto è stato rilevato come «il 64% dei bandi del PNRR non abbia rispettato la quota del 30% di assunzioni in favore di giovani e donne» (Openpolis). Per una visione complessiva della condizione giovanile possiamo rimandare alla pubblicazione dell'Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia - Rapporto Giovani 2026*, Il Mulino, Bologna, 2026.



Fonte: OPENPOLIS

4.3.

I risultati positivi sul piano giuridico: Pubblica Amministrazione e cultura dell'integrità

Guardando a profili giuridici emergono alcuni punti di forza che la strategia europea sta già esercitando nell'ambito del nostro ordinamento e alcuni vantaggi non transeunti che potrebbero radicarsi nel "sistema Paese" nella prospettiva del miglior funzionamento di un unitario sistema europeo.

4.3.1. LE MODALITÀ DI LAVORO

La questione che sembra ricoprire maggiore interesse riguarda le

diverse modalità di lavoro alle quali è stata costretta la Pubblica Amministrazione italiana (così come le altre PA dei Paesi membri UE). Essendo il PNRR un piano *performance based* e non un mero piano di spesa, essa ha dovuto adattarsi a un **metodo nuovo di lavoro**, imparando cioè a impiegare risorse finanziarie secondo uno stringente cronoprogramma che mira non alla spesa in quanto tale bensì alla sua efficacia per la società governata.

L'eredità in termini di procedure amministrative (e soprattutto di cultura pubblica che le governa: Parisi-Rinoldi) è una metodologia che premia la programmazione *bottom up* (rilevare il bisogno che emerge dai cittadini), la progettazione efficiente (grazie anche alla digitalizzazione), l'esecuzione tempestiva.

È sintomatico che ci si stia orientando a utilizzare il "modello PNRR" tanto nell'affrontare la questione di un Piano per l'Italia contenente misure strutturali di pianificazione urbanistica in materia di dissesto idrogeologico (Carlini) quanto più in generale per le politiche pubbliche (Santilli; Galeoni e Trotorella).

4.3.2. LA TRASPARENZA

Grazie alle condizionalità espresse dal regolamento (UE) 2021/241 [Approfondimento] l'ordinamento italiano ha dovuto utilizzare anche **istituti e strumenti nuovi**, benché da tempo richiesti da norme europee e persino nazionali.

Un esempio paradigmatico è il criterio della "**trasparenza del titolare effettivo**" dell'impresa coinvolta nell'attuazione di un contratto affidato dalla Pubblica Amministrazione: si tratta di un adempimento richiesto da ultimo dalla direttiva europea 2024/1640 [Approfondimento] in materia di contrasto al riciclaggio di proventi di reato.

Tale criterio non riesce però ad "andare a sistema" nell'ordinamento italiano: la normativa di attuazione della disciplina europea, che inizia nel 2017, è stata oggetto di due rinvii pregiudiziali inoltrati dal nostro Consiglio di Stato alla Corte di giustizia dell'Unione europea (ricorsi nelle cause C-684/24 e C- 685/24) per valutare criticità che la disciplina italiana conterrebbe sul fronte della tutela della riservatezza dei dati personali dell'imprenditore. **In attesa delle sentenze della Corte europea la disciplina non è ancora operativa.**

Ma i progetti di investimento PNRR sono invece obbligati a rispettare gli adempimenti del ricordato regolamento (UE) 2021/241: esso richiede la trasmissione del dato sulla "trasparenza del titolare effettivo" (cosa che effettivamente avviene tramite il sistema ReGiS). Quindi, poiché ben pochi sono gli investimenti pubblici oggi non inseriti nella progettualità

PNRR, lo strumento di trasparenza sta divenendo di diffusa applicazione, capace di determinare il radicamento di una buona prassi in grado di continuare ad operare oltre il PNRR.

4.3.3. IL SISTEMA REGIS

Un'altra positiva eredità dell'esperienza PNRR è rappresentata proprio dal discusso **sistema ReGiS**: esso infatti resterà come patrimonio informatico acquisito per il controllo della spesa pubblica, dal momento che il Governo ha espresso la volontà di estenderne l'uso nell'occasione dell'impiego di tutte le risorse pubbliche, tanto europee quanto nazionali italiane. Il nostro "sistema Paese" è dunque dotato di un dispositivo – una banca dati – capace (se sarà ulteriormente migliorato) di governare il processo di attuazione degli investimenti pubblici nel nostro territorio, consentendo l'incrocio dei dati per un miglior utilizzo delle risorse, anche ai fini di un controllo per esempio sulla pratica (non virtuosa) dei duplici finanziamenti talvolta utilizzati per una singola opera pubblica.

4.3.4. LA CONTINUITÀ

La Legge n. 50/2026 ha anche previsto una **continuità della struttura istituzionale** messa in campo per il PNRR, consentendo la prosecuzione dell'azione degli organi di governo messi in campo per il PNRR oltre il 2026 fino a tutto il 2029, termine entro il quale devono essere conclusi i progetti trasferiti con la **sesta revisione** del PNRR dentro le "*facilities*" di cui si è detto. Poiché la struttura istituzionale in questione ha imparato a lavorare secondo la metodologia *performance based*, essa è in grado di rappresentare un valore aggiunto in termini di efficienza degli investimenti pubblici.

5.

Guardando al futuro oltre il PNRR: il ruolo della società civile

A conclusione di questa rapida panoramica relativa allo stato dell'arte nell'attuazione del PNRR italiano, e riallacciandoci a una delle criticità che sono emerse nella fase della sua attuazione, vale la pena di interrogarsi se uno dei lasciti positivi di esso non potrebbe essere rappresentato proprio dal ruolo che la **società civile** dovrebbe potersi intestare nel **dialogo con le istituzioni pubbliche**.

Essa rappresenta una porzione di quello **sfera pubblica europea** di cui tanto ha trattato Jürgen Habermas.

Nel corso del quinquennio che ha implicato l'attuazione del PNRR la società civile (almeno quella italiana) è andata purtroppo in ordine sparso provando tuttavia con diverse iniziative a essere associata a questo importante esercizio di investimento pubblico europeo, attivando alcuni istituti di **democrazia partecipata** attraverso l'utilizzo degli strumenti di trasparenza amministrativa.

È stato così possibile utilizzare i dati ottenuti dalle tante e importanti richieste di accesso civico (semplice e generalizzato), frutto dell'azione congiunta (questa volta sì) di tante associazioni, desiderose di conoscere lo stato dell'arte nell'attuazione del Piano. La banca dati nazionale di iniziativa governativa (www.italiandomani.it) è stata anche arricchita di informazioni proprio grazie all'esito positivo di queste iniziative civiche.

È stato anche possibile mettere in campo un'interessante (sebbene assai di nicchia quantitativamente parlando) esperienza di **monitoraggio civico**, dunque di valutazione attuata dai cittadini: i 112 Comuni capoluogo di provincia italiani sono stati oggetto di attenzione da parte di LIBenter (www.libenteritalia.eu) che ha sottoposto a valutazione un progetto di investimento PNRR per ciascuno di essi. L'esito significativo

– emerso nell'occasione della presentazione del secondo Rapporto di monitoraggio civico [[Approfondimento](#)] presentato da LIBenter in Camera dei Deputati l'11 dicembre 2025, dopo il primo [[Approfondimento](#)] presentato l'8 gennaio dello stesso anno nello stesso luogo – è che i cittadini per tanti aspetti sono pervenuti alle stesse conclusioni espresse dalla Corte dei Conti, per esempio in termini di preoccupazione per i ritardi nell'esecuzione del Piano, per la “tenuta” dei controlli *in itinere* e non solo preventivi (si rinvia all'intervento del Consigliere della Corte dei Conti Giancarlo Astegiano ivi presentato: [Approfondimento](#)).

Infine, alcune fra le più impegnate organizzazioni della società civile hanno trovato un “luogo” di aggregazione entro il “*Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto (5NAP) 2022-2023*”. [[Approfondimento](#)] Si tratta di una progettualità richiesta dalla partecipazione del nostro Paese a quell'organizzazione internazionale intergovernativa denominata **Open Government Partnership** di cui qualcosa già si è detto. Il Piano d'azione in corso di attuazione ha l'obiettivo di radicare i principi del governo aperto e di avvicinare la strategia europea di ripresa e resilienza alle pratiche dell'amministrazione aperta, realizzando buone pratiche da condividere fra enti locali e organizzazioni della società civile. In questa sede si è lavorato e si sta lavorando per valorizzare, nel dialogo fra cittadini e Pubblica Amministrazione, i principi della democrazia partecipata.

Riferimenti normativi

Decreto legislativo (D.lgs.) 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*

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*

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*

Legge 30 dicembre 2020, n. 178, *recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023»*

Decisione di esecuzione del Consiglio UE/ECOFIN del 13 luglio 2021 *relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*

Independent Reporting Mechanism (IRM) - Open Government Partnership, *Actions to Protect and Enhance Civic Space*, <https://www.opengovpartnership.org/actions-for-a-secure-and-open-civic-space/>

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) 15 settembre 2021 *di definizione delle modalità, tempistiche e strumenti per la rilevazione dei dati*

Legge 21 aprile 2023, n. 41, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative*

Direttiva (UE) 2024/1640 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, *relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, e modifica e abroga la direttiva (UE) 2015/849*

Decisione di esecuzione del Consiglio UE/ECOFIN del 27 novembre 2025 (ST 15106/2025), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_15106_2025_INIT -

Corte dei Conti (sezioni riunite in sede di controllo), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, adottata con delibera n. 24/SSRRCO/REF/2025 del 3 dicembre 2025

Commissione europea, *NextGenerationEU - La strada verso il 2026*, Comunicazione del 4 giugno 2025, COM(2025) 310 final

OECD, *Government at a Glance 2025- Italy*, Paris, 10 June 2025

Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, *Settima Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 22 dicembre 2025

Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto (5NAP) 2022-2023,

LIBenter, *Rapporto di monitoraggio civico del PNRR. Primi risultati per non addetti ai lavori*, dicembre 2024, <https://libenteritalia.eu/wp-content/uploads/2025/01/Report-di-monitoraggio-civico-Primi-risultati-per-non-addetti-ai-lavori-1224.pdf> di LIBenter

LIBenter, *Secondo rapporto di monitoraggio civico del PNRR. Nuovi risultati per non addetti ai lavori*, dicembre 2025, <https://libenteritalia.eu/wp-content/uploads/2025/12/Secondo-Rapporto-di-Monitoraggio-Civico-LIBenter-4.40.00%E2%80%AFPM.pdf>

Settima relazione del Governo al Parlamento, 22 dicembre 2025, <https://www.strutturapnrr.gov.it/it/documenti/relazioni-al-parlamento/settima-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/>

Legge 7 gennaio 2026, n. 1, *Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*

Banca d'Italia, *Proiezioni macroeconomiche per l'economia italiana*, 3 aprile 2026, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/proiezioni-macroeconomiche/2026/Proiezioni-macroeconomiche-Italia-aprile-2026.pdf>

Legge 20 aprile 2026, n. 50, *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*

Ordinanza della Corte dei Conti, sez. II centrale d'appello 23 aprile 2026, n. 9, *Rimessione della questione di costituzionalità della legge n. 1/2026*

Corte dei conti, Deliberazione n. 46, 7 maggio 2026, *Stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2025*, in <https://www.spemital.it/wp-content/uploads/2026/05/6316-Delibera-46-2006-Corte-dei-Conti.pdf>

Spunti bibliografici

M. C. Carlini, *Anche "Un Piano per l'Italia. Ridurre i rischi, ridurre i costi"*, in *DIAC-Diario Infrastrutture e ambiente costruito*, 16 aprile 2026

S. Foà, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *federalismi.it*, 11 febbraio 2026

P. Galeone e W. Tortorella, *Il PNRR dell'Italia. Metodi e strumenti per politiche economiche possibili*, Roma, Carocci, 2026

G. Galli e N. Geraci, *PNRR, un confronto con il resto dell'Eurozona*, in *OCPI (Osservatorio sui conti pubblici italiani)*, 10 gennaio 2026

R. Garofoli e B.G. Mattarella, *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, Milano, Mondadori, 2025

J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990

Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia - Rapporto Giovani 2026*, Il Mulino, Bologna, 2026.

Openpolis, *Gli investimenti del Pnrr per il lavoro e l'occupazione*, 4 marzo 2026

N. Parisi, *NextGenerationEU: oltre il PNRR verso una politica macro-economica europea di stampo federale?*, in Dino G. Rinoldi, A. Scialdone (a cura di), *PNRR. Promesse da mantenere e miglia da percorrere. Integrità delle politiche pubbliche e prospettive itale-europee di democrazia partecipativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 13-67

N. Parisi e D. Rinoldi, *Per un rafforzamento dell'alleanza tra soggetti pubblici e privati. La società civile alla prova del PNRR italiano, fra democrazia partecipativa e sostegno all'economia lecita*, in *Luiss Law Review*, 2023, pp. 298-320

G. Santilli, *Strumenti finanziari, nuovi target, proroga task force, semplificazioni, coesione e Fsc: il Pnrr va oltre il 2026*, in *DIAC-Diario Infrastrutture e ambiente costruito*, 1 febbraio 2026

G. Santilli, *Il Pnrr come palestra per le politiche pubbliche: programmazione avanti con target e milestones*, in *DIAC-Diario Infrastrutture e ambiente costruito*, 23 marzo 2026

A. Scialdone e N. Parisi, *Per un monitoraggio civico del PNRR. Una nota su trasparenza e spazi della società civile*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2022, pp. 331-348

J.E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi and M. Durand, *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, OECD Publishing, Paris, 2018, <https://doi.org/10.1787/9789264307292-en>

A.M. Variato e P. Maranzano, Roberto Romano, *Rotta Next Generation: tra narrazioni ed evidenza empirica, le sfide del possibile orizzonte della politica economica italiana*, in *Moneta e Credito*, 2020, pp. 207-236

**LABORATORIO
FUTURO**
DELL'ISTITUTO TONIOLO

www.laboratoriofuturo.it