



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

# LEZIONI DAL PNRR PER IL PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE EUROPEO

POLICY PAPER  
MAGGIO 2025

Caterina Molinari  
Francesca Bellisai



# INDICE DEI CONTENUTI

<b>1 IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO</b>	<b>7</b>
1.1 STRUTTURA E GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO	7
1.2 GOVERNANCE DEL PNRR A LIVELLO COMUNITARIO E NAZIONALE	8
1.3 ORIGINE DEI FONDI PER IL FINANZIAMENTO DEL PNRR	9
1.4 I CRITERI DI ACCESSO AI FONDI DEL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA	10
<b>2 CASE STUDIES: ESEMPI DI RIFORME E INVESTIMENTI SELEZIONATI NELL'AMBITO DEL PNRR ITALIANO</b>	<b>13</b>
2.1 RIFORME	13
2.1.1 <i>SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AUTORIZZATIVE PER LE ENERGIE RINNOVABILI</i>	13
2.1.2 <i>RIDUZIONE DELLE SOVVENZIONI DANNOSE PER L'AMBIENTE</i>	15
2.2 INVESTIMENTI	17
2.2.1 <i>RAFFORZAMENTO DELL'ECOBONUS PER L'EFFICIENZA ENERGETICA</i>	17
2.2.2 <i>TRANSIZIONE 5.0</i>	20
2.2.3 <i>INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI VERSUS PROGETTI LOCALI: UN CONFRONTO</i>	23
<b>3 CRITICITÀ E RACCOMANDAZIONI PER IL FUTURO</b>	<b>26</b>
3.1 CRITICITÀ	26
3.1.1 <i>PRINCIPI ORIZZONTALI: ADDIZIONALITÀ E DNSH</i>	27
3.1.2 <i>CRITERI DI VALUTAZIONE: PERTINENZA, EFFICACIA, EFFICIENZA E COERENZA</i>	28
3.2 RACCOMANDAZIONI	29
3.2.1 <i>DIMENSIONE EUROPEA</i>	30
3.2.2 <i>DIMENSIONE NAZIONALE</i>	33

## EXECUTIVE SUMMARY

Attualmente è in corso un dibattito a livello europeo sull'assegnazione dei fondi europei nel prossimo ciclo di bilancio. In questo contesto, sia la Commissione europea<sup>1</sup> che il Parlamento europeo<sup>2</sup> hanno indicato il Next Generation EU (“**NGEU**”) e il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, “**RRF**”) come modelli da cui partire per determinare le modalità di spesa futura dell'Unione.

A livello europeo, il NGEU, e al suo interno l'RRF, hanno segnato un momento cruciale e una svolta nel modo in cui i fondi europei vengono stanziati e distribuiti. L'RRF ha aperto la possibilità all'UE di generare debito europeo sul mercato dei capitali, consentendo all'Unione di fornire agli Stati membri non solo prestiti ma anche finanziamenti a fondo perduto, da utilizzare per finanziare una serie di misure (riforme e investimenti) precedentemente valutate e approvate dalla Commissione europea e dal Consiglio.

Il quadro normativo che disciplina l'assegnazione dei fondi RRF richiede agli Stati membri di preparare piani nazionali di ripresa e resilienza, conformi ai principi orizzontali di addizionalità e di “non arrecare un danno significativo” (*do no significant harm*, “**DNSH**”). Tali piani sono quindi stati valutati sulla base di quattro criteri: (i) **pertinenza**, che includeva un target di spesa per misure climatiche e ambientali di almeno il 37% dei fondi stanziati; (ii) **efficacia**; (iii) **efficienza**; (iv) **coerenza**.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia (“**PNRR**” o il “**Piano**”) è stato considerato conforme a questi principi e criteri. Tuttavia, già nel 2021, quando il Piano è stato adottato per la prima volta, ECCO aveva giudicato che non contenesse sufficiente ambizione climatica e non rispettasse debitamente alcuni dei requisiti, compreso l'obiettivo di spesa per il clima del 37%.

La presente analisi si propone di valutare l'andamento del Piano, nonché il suo effettivo contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici, a quattro anni dalla sua adozione. Per determinare i progressi del Piano, abbiamo selezionato ed esaminato una serie di misure in esso contenute (due riforme e quattro investimenti) rilevanti per il clima e la transizione energetica. Nello specifico, le riforme esaminate includono l'adozione del Testo Unico sulle Rinnovabili e preparazione di una roadmap per l'eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente; gli investimenti analizzati includono invece il Superbonus, Transizione 5.0, il rafforzamento delle smart grid, e la promozione delle rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo.

Dalle riforme analizzate sono emerse dinamiche diverse. Per quanto riguarda la semplificazione delle procedure di autorizzazione per le energie rinnovabili tramite l'adozione di un Testo Unico sulle Rinnovabili, l'incertezza, la mancanza di governance multilivello e la sovrapposizione di diversi regimi applicabili hanno portato a un quadro normativo non sempre coerente e di facile lettura, anche rispetto alla più ampia strategia prevista nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (“**PNIEC**”). Per quanto riguarda l'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi, le misure attuate nell'ambito del Piano non rispondono adeguatamente alla necessità di decarbonizzare l'economia nazionale eliminando tali sussidi, né forniscono una metodologia, una tempistica o criteri chiari per la loro riforma.

---

<sup>1</sup> Commissione europea, [The road to the next multiannual financial framework](#), COM(2025) 46 final, febbraio 2025.

<sup>2</sup> Parlamento europeo, [A revamped long-term budget for the Union in a changing world](#), 2024/2054(INI).

Ulteriori insegnamenti possono essere tratti dall'analisi degli investimenti esaminati. Da un lato, misure come il Superbonus o Transizione 5.0 non si sono debitamente allineate al criterio di efficienza dei costi della misura. Il Superbonus non ha saputo rappresentare una strategia globale di efficienza energetica nazionale nel settore edilizio, sprovvisto di una prospettiva di lungo termine, soprattutto nel bilanciare i costi per lo Stato italiano con i benefici ambientali e climatici apportati. Transizione 5.0 propone procedure di accesso ai fondi e una struttura di governance eccessivamente complesse, che hanno portato a pochissime richieste da parte del settore privato, in particolare da parte delle piccole e medie imprese ("**PMI**"). Allo stesso modo, l'accesso ai fondi destinati alla creazione di comunità energetiche rinnovabili è stato ostacolato da requisiti complessi e da ritardi significativi nell'adozione del quadro legislativo e regolamentare di riferimento e nell'implementazione della piattaforma di accesso ai fondi.

Al contrario, l'investimento per il rafforzamento delle smart grid si è dimostrato efficace: si è trattato di fondi destinati ad investimenti necessari, i cui principali beneficiari sono stati i gestori della rete di distribuzione e trasmissione, che operano in un mercato altamente regolamentato e dispongono di una notevole capacità di spesa. In questo contesto, i fondi PNRR hanno contribuito ad alleviare l'onere finanziario dei gestori e a limitare l'impatto del trasferimento dei costi sui consumatori finali attraverso le tariffe. Tuttavia, il fatto che questi investimenti fossero comunque necessari e che gli investimenti in infrastrutture siano privilegiati da investitori pubblici nazionali e finanziatori privati solleva interrogativi sull'effettivo valore aggiunto dei fondi europei concessi a questa misura.

Globalmente, questo studio rileva una serie di ostacoli nell'allocazione e nell'effettiva spesa dei fondi a livello nazionale. Degli €194,5 miliardi assegnati all'Italia nell'ambito del RRF, solo €63,93 miliardi, pari ad appena il 35,6% del totale, sono stati effettivamente spesi fino ad oggi; più di €130 miliardi rimangono da spendere entro fine giugno 2026, cioè nei prossimi 15 mesi.

Emerge quindi un quadro complesso dell'attuazione delle misure previste nel PNRR. In Italia, le difficoltà legate all'assorbimento e all'effettiva spesa dei fondi del RRF sono in parte riconducibili alla complessità delle procedure di accesso, all'insufficiente sviluppo delle capacità e alla carenza di personale della pubblica amministrazione, nonché all'eccessiva burocrazia.

Inoltre, nell'ambito del PNRR non è stata condotta una sistematica valutazione preventiva per determinare se le misure finanziate avrebbero avuto un impatto positivo, soprattutto dal punto di vista climatico e ambientale; nella fase di attuazione non è stato intrapreso alcun monitoraggio né una rendicontazione dell'impatto ambientale delle singole misure, rendendo difficile valutare efficacemente il contributo delle misure del PNRR agli obiettivi climatici. Alcune misure previste dal PNRR sembrano essere state adottate senza tenere in sufficiente considerazione il contesto normativo esistente o gli obiettivi previsti in piani nazionali ed europei quali il PNIEC.

In questo contesto, e sulla base dei risultati della nostra analisi delle misure del PNRR, abbiamo preparato un elenco di raccomandazioni che possono essere utili nell'ambito delle attuali discussioni sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale europeo per il periodo 2028-2034 ("**QFP**").

Data la centralità degli obiettivi climatici per la strategia di sviluppo e di competitività dell'UE, la **quantità** dei fondi stanziati per il clima sarà un elemento cruciale da prendere in considerazione. L'attuale QFP includeva un obiettivo di spesa per il clima pari al 30% dei fondi allocati. Tuttavia, la crescente attenzione alla spesa per la difesa e la sicurezza rischia di avere un impatto sulla quantità di fondi che saranno resi disponibili nel prossimo ciclo di bilancio per il clima. A tal proposito, va sottolineato come non possa esserci sicurezza europea in assenza di indipendenza energetica e

sicurezza climatica (incluso l'adattamento ai rischi climatici e una maggiore resilienza per ridurre i rischi di catastrofi). Raggiungere tale obiettivo di sicurezza richiede investimenti in energie rinnovabili e la fine alla dipendenza da combustibili fossili importati. Come ricordato da Mario Draghi nella sua recente audizione al Senato italiano, per raggiungere l'autonomia completa in campo energetico e la sovranità nazionale sugli approvvigionamenti energetici, il soddisfacimento dei bisogni energetici italiani non può essere lasciato al gas<sup>3</sup>.

A livello nazionale, l'attuale contesto geopolitico ed economico potrebbe portare a una diminuzione delle spese nazionali per il clima, a causa dell'aumento della spesa per la difesa e per la sicurezza, e delle regole fiscali europee più severe. A questo proposito, il governo italiano ha recentemente dichiarato<sup>4</sup> la sua intenzione di riorientare €25 miliardi (di cui 14 provenienti dai fondi RRF, 11 dai fondi di coesione e 7 dal prossimo Fondo Sociale per il Clima) a favore delle imprese e dei lavoratori italiani per aiutarli ad affrontare le conseguenze economiche dei dazi imposti dagli Stati Uniti. È tuttavia fondamentale considerare che tale reindirizzamento di fondi UE a sostegno del settore industriale italiano e dei suoi lavoratori si rivelerà efficace soltanto se i fondi contribuiranno a rendere competitivo e sicuro il sistema produttivo nazionale, cosa che può essere ottenuta solo abbandonando la dipendenza dell'Italia dalle energie fossili.

In aggiunta al focus sulla quantità di fondi per il clima nel prossimo budget europeo, è fondamentale che il prossimo QFP garantisca altresì la **qualità** dei fondi destinati al clima, assicurandosi che i fondi europei finanzino le misure che hanno l'impatto più rilevante nel raggiungimento degli obiettivi climatici.

Il nuovo QFP dovrà inoltre essere progettato in modo da consentire **l'effettivo assorbimento** dei fondi UE da parte dei destinatari finali. Ciò significa garantire che le autorità nazionali, locali e regionali responsabili della selezione dei beneficiari e della distribuzione dei fondi siano dotate di capacità adeguate, e consentire l'anticipazione dei fondi a beneficiari più piccoli e con liquidità insufficiente per prefinanziare progetti. Il miglioramento dell'assegnazione e della gestione dei fondi UE da parte delle autorità locali, nonché la semplificazione dell'accesso ai fondi UE da parte dei beneficiari, potrebbero essere agevolati da una **migliore armonizzazione dei criteri e principi applicati nei vari strumenti finanziari dell'UE**, raccomandazione di cui si fa eco anche nella relazione Draghi.

Il presente documento trae una serie di conclusioni rispetto alle modalità in cui i principi orizzontali e i criteri di valutazione previsti dal regolamento RRF potrebbero essere ulteriormente affinati per garantire un migliore allineamento tra le misure finanziate nel prossimo QFP e gli obiettivi climatici, con l'obiettivo di estenderli orizzontalmente all'assegnazione di tutti i fondi UE. In particolare:

- **Addizionalità:** I fondi UE devono essere addizionali ed evitare un effetto di esclusione di investimenti (pubblici nazionali o privati). In questo senso, è importante che i fondi UE siano assegnati a progetti che altrimenti non verrebbero realizzati, che verrebbero attuati più lentamente o che avrebbero un impatto inferiore – a seconda della situazione specifica dello Stato membro che riceve i fondi.
- **Principio DNSH:** Il principio DNSH rappresenta una clausola di salvaguardia ambientale cruciale e un punto di partenza che deve essere mantenuto e implementato orizzontalmente per l'assegnazione di tutti i futuri fondi UE. Tuttavia, una migliore attuazione del principio

---

<sup>3</sup> [Audizione](#) di Mario Draghi sul Rapporto sul futuro della competitività europea, 18 marzo 2025.

<sup>4</sup> ANSA, [Il Piano di Meloni, recuperare 25 miliardi per aiutare le imprese](#), 9 aprile 2025.

DNSH, possibilmente attraverso un approccio specifico per settore e un monitoraggio *ex post*, garantirebbe che i fondi UE non siano utilizzati per sostenere attività dannose per l'ambiente e che quei progetti che rappresentano passi intermedi necessari verso la decarbonizzazione di alcuni settori, per i quali non esistono misure a nullo/basso impatto ambientale o climatico, possano comunque beneficiare di fondi UE.

- **Pertinenza:** Al fine di garantire che le misure finanziate dall'UE contribuiscano in modo completo e adeguato agli obiettivi climatici, l'uso dei fondi UE per le misure nazionali dovrebbe essere sempre allineato agli obiettivi europei in materia di clima e decarbonizzazione. Questo allineamento dovrebbe essere dimostrato attraverso una valutazione specifica e pubblica.
- **Efficacia:** Il monitoraggio delle misure finanziate tramite fondi UE dovrebbe essere effettuato sia in fase di attuazione che dopo il completamento di ciascuna misura, con l'obiettivo di verificare che queste siano in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione. Al fine di evitare di aumentare l'onere amministrativo per le autorità locali e per i beneficiari, qualsiasi monitoraggio richiesto dovrebbe essere semplificato e armonizzato rispetto ad altri fondi europei. La Commissione europea dovrebbe condurre valutazioni periodiche sui risultati di tali attività di monitoraggio e fornire raccomandazioni specifiche a ciascuno Stato Membro per garantire che le misure nazionali rimangano in linea con gli obiettivi climatici inizialmente indicati. A questo proposito, il sistema di governance del PNRR a livello dell'UE potrebbe essere esteso ad altri fondi dell'Unione, mentre il Semestre Europeo con le sue raccomandazioni specifiche per paese (*country specific recommendations*, “**CSR**”) rappresentano un possibile meccanismo per assicurare l'allineamento dell'utilizzo dei fondi a livello nazionale con gli obiettivi fissati dalla Commissione europea.
- **Efficienza:** Tutte le misure finanziate dall'UE dovrebbero essere sottoposte a una preventiva analisi costi-benefici per garantirne la sostenibilità fiscale e un ritorno economico positivo. Tale analisi dovrebbe esplicitare i costi ambientali e sociali, compresi i costi sociali del carbonio, della misura finanziata.
- **Coerenza:** L'accesso ai fondi europei dovrebbe essere sempre subordinato a un rigoroso allineamento con le principali strategie nazionali, in particolare i PNIEC, nonché con gli strumenti nazionali di pianificazione finanziaria.

Per quanto riguarda le misure specificamente legate al clima, queste dovrebbero essere sottoposte a una valutazione preliminare obbligatoria del loro impatto climatico, per stimarne la riduzione prevista delle emissioni di gas serra. Una volta stabilito questo impatto climatico, la distribuzione dei fondi UE dovrebbe dare la priorità alle misure con il più alto potenziale di riduzione delle emissioni (o alle riforme accessorie che facilitano l'attuazione di tali misure), garantendo un rapporto costi-benefici positivo tra i costi delle misure e i loro benefici climatici e sociali. Inoltre, le misure climatiche finanziate dall'UE dovrebbero essere sottoposte a una valutazione del loro impatto sociale, per garantire il perseguimento di una transizione equa. In particolare, le misure finanziate dall'UE dovrebbero considerare le diverse esigenze di diversi gruppi sociali nel contesto della transizione ed essere adattate e proporzionate al gruppo sociale a cui si rivolge ciascuna misura.

Infine, a livello nazionale, è necessario investire nello sviluppo delle capacità della pubblica amministrazione, in particolare delle autorità locali, per garantire che possano gestire in modo efficace e corretto i progetti (compresa la gestione dei bandi di gara) e monitorare l'andamento delle misure finanziate. A questo proposito, l'istituzione di un dialogo multilivello tra le parti interessate può essere utile per evitare approcci di imposizione di regole all'alto verso il basso e la centralizzazione della gestione della spesa, che rischia di trascurare le regioni periferiche.

# 1 IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO

## 1.1 STRUTTURA E GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO

All'indomani della pandemia di COVID-19, l'UE ha lanciato il più grande pacchetto economico della sua storia, il piano NGEU, finanziato per la prima volta attraverso l'emissione di obbligazioni dell'UE. Essendo uno dei Paesi più colpiti dall'epidemia di COVID-19, l'Italia ha ricevuto la quota maggiore degli €750 miliardi stanziati per il fondo. Di questi, €191,5 miliardi sono stati assegnati all'Italia nell'ambito del dispositivo RRF, oltre a € 13 miliardi dal fondo ReactEU, €30,5 miliardi dal Piano Nazionale Complementare e €26 miliardi da risorse nazionali aggiuntive, per un totale di €261 miliardi inizialmente assegnati al **PNRR**, il più grande piano di ripresa in Europa.

Governance	Fondo	Importo (miliardi €)
<b>Risorse individuate nel PNRR italiano presentato all'UE il 29 maggio 2021, seguendo le regole di governance del dispositivo RRF.</b>	Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)	191,5
	<i>Di cui finanziamenti a fondo perduto</i>	68,9
	<i>Di cui prestiti per progetti esistenti</i>	69,7
	<i>Di cui prestiti per nuovi progetti</i>	53,5
	ReactEU	13
	Piano Nazionale Complementare (risorse nazionali)	30,5
<b>Sub-totale</b>		235
<b>Risorse nazionali aggiuntive assegnate entro il 2032 a progetti specifici.</b>	Ulteriori risorse nazionali	26
<b>Totale</b>		<b>261</b>



Il governo Draghi, in carica all'epoca, ha scelto di strutturare il PNRR italiano attorno a sei missioni<sup>5</sup>, che vanno dalle politiche energetiche all'inclusione sociale. A queste si sono affiancate (i) riforme orizzontali, come la riforma della Pubblica Amministrazione o del sistema giudiziario, e (ii) riforme abilitanti, come la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione e la promozione della competitività.

È importante sottolineare che, nella sua versione iniziale, il PNRR italiano ha stanziato circa €70 miliardi per la **Missione 2: Rivoluzione verde e transizione energetica**, e circa €30 miliardi per **Infrastrutture e mobilità sostenibile**. L'ingente finanziamento destinato alla transizione verde riflette il riconoscimento delle politiche climatiche come fattori chiave per la trasformazione, la crescita e l'aumento della produttività nazionali. Nel 2022, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione ha pubblicato la comunicazione REPowerEU<sup>6</sup>, volta ad aumentare l'indipendenza energetica dell'Europa attraverso investimenti strutturali nelle energie rinnovabili, nell'efficienza energetica e, alla luce dell'urgenza della situazione geopolitica, nella diversificazione delle forniture di gas naturale. Di conseguenza, le misure REPowerEU sono state implementate nel PNRR attraverso l'aggiunta di un capitolo. Per l'Italia, ciò ha comportato lo stanziamento aggiuntivo di €19,26 miliardi, di cui €15,9 miliardi sono stati reindirizzati dalle risorse esistenti del PNRR e dai fondi aggiuntivi dell'UE (€3,66 miliardi). Il Governo ha quindi aggiornato il PNRR introducendo la Missione 7-REPowerEU, che comprende 5 nuove riforme e 17 investimenti, e modificando alcune misure esistenti, riducendo o cancellando alcuni flussi finanziari legati ad altre Missioni.

**Tabella 2. PNRR dopo REPowerEU**

La governance	Fondo	Importo miliardi di €
<b>Risorse identificate nel PNRR italiano, come modificato da REPowerEU.</b>	Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)	194,5
	<i>Risorse Missione 7</i>	19,26
	<i>Progetti defianziati</i>	15,9
	ReactEU	13
	Piano Nazionale Complementare (risorse nazionali)	30,5
<b>Sub-totale</b>		235
<b>Risorse nazionali aggiuntive assegnate entro il 2032 a progetti specifici.</b>	Risorse aggiuntive	26
<b>Totale</b>		<b>264</b>

## 1.2 GOVERNANCE DEL PNRR A LIVELLO COMUNITARIO E NAZIONALE

Il dispositivo RRF opera come uno strumento di finanziamento basato sui risultati, con pagamenti erogati al momento del raggiungimento di determinate tappe (*milestone*) e obiettivi (*target*) relativi all'attuazione di riforme e investimenti da parte degli Stati membri. La Commissione effettua una valutazione intermedia dell'andamento dei piani nazionali<sup>7</sup>. Nell'analizzare la struttura di governance, è importante notare che, a differenza di altri fondi europei come quelli per la politica di coesione, la Commissione assegna i fondi direttamente ai governi nazionali, piuttosto che alle autorità locali e regionali.

<sup>5</sup> 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica, 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile, 4. Istruzione e ricerca, 5. Inclusione e coesione, 6. Salute

<sup>6</sup> Commissione europea, [Piano REPowerEU](#), COM(2022) 230 definitivo, 18 maggio 2022.

<sup>7</sup> Commissione europea, [Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility](#), dicembre 2024, COM(2024) 82 definitivo.

A livello nazionale, la governance del Piano<sup>8</sup> prevede il coordinamento tra autorità nazionali e locali. Questa struttura è stata istituita dal Decreto-legge n. 77/2021 del 31 maggio 2021<sup>9</sup> e successivamente modificata dal Decreto Legislativo n. 13/2023 del 24 febbraio 2023<sup>10</sup>. La governance del PNRR in Italia è stata costruita *ad hoc*, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri che svolge un ruolo di primo piano, in particolare attraverso la Cabina di Regia. Quest'ultima coordina l'attuazione del PNRR, ne assicura la rilevanza politica e informa semestralmente il Parlamento sull'esecuzione del Piano. Inoltre, nel 2023 è stata istituita una Struttura di Missione PNRR per supportare i Ministeri nell'attuazione del Piano e fungere da punto di contatto con la Commissione UE. Un'**Unità per la semplificazione e il miglioramento dell'efficacia legislativa** supporta inoltre la Cabina di Regia, rimuovendo gli ostacoli burocratici che potrebbero impedire l'attuazione del Piano. Per garantire un coordinamento a più livelli tra autorità nazionali, locali e regionali, in particolare a livello settoriale e tecnico, è stato istituito anche un **Nucleo PNRR Stato-Regioni**. Le risorse stanziare per il PNRR sono ripartite tra i Ministeri competenti e, successivamente, distribuite alle autorità pubbliche o al settore privato responsabili della realizzazione dei progetti. La Corte dei Conti italiana (di seguito "**CdC**") controlla l'efficacia e l'efficienza della spesa del PNRR ed emette relazioni semestrali.

### 1.3 ORIGINE DEI FONDI PER IL FINANZIAMENTO DEL PNRR

Come già detto, all'Italia sono stati assegnati circa €194,5 miliardi dal dispositivo RRF per finanziare il PNRR, di cui €71,8 miliardi sotto forma di sovvenzioni e €122,6 miliardi sotto forma di prestiti. €191,5 miliardi sono stati destinati al Piano nella sua forma originale, nel 2021, mentre il resto è stato assegnato nel 2023 con l'inclusione di REPowerEU nella Missione 7. Ad oggi, €122,2 miliardi sono già stati stanziati dalla Commissione UE a fronte della dimostrazione, da parte del Governo italiano, del raggiungimento delle relative milestone e dei target<sup>11</sup>.

Il dispositivo RRF era la componente principale del programma NGEU, la cui principale innovazione è rappresentata dalla possibilità di generare debito europeo sul mercato dei capitali con l'obiettivo di fornire agli Stati membri non solo prestiti ma anche finanziamenti a fondo perduto. Tuttavia, oltre all'emissione di debito europeo, NGEU è sostenuto anche dalle cosiddette risorse proprie dell'Unione, incluse nel bilancio dell'UE, che consistono principalmente di: (i) una parte del reddito nazionale lordo degli Stati membri; (ii) una parte del gettito dell'IVA degli Stati membri; (iii) dazi doganali; e (iv) prelievi mirati.

---

<sup>8</sup> Una descrizione dettagliata della governance del PNRR è disponibile sul sito del Parlamento italiano, [La governance del PNRR](#).

<sup>9</sup> Decreto-Legge n. 77/2021 del 31 maggio 2021, disponibile su [https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2021\\_0077\\_DL.pdf](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2021_0077_DL.pdf)

<sup>10</sup> Decreto legislativo n. 13/2023 del 24 febbraio 2025, disponibile su <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023:13-art45>

<sup>11</sup> [Sesto rapporto sull'attuazione del PNRR - Parte I](#), pubblicato dal Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione il 27 marzo 2025.

## Riquadro 1 - Prelievi mirati: la plastic tax sugli imballaggi monouso in plastica non riciclata

Un esempio di prelievo mirato che contribuisce alle risorse proprie europee è quello imposto, a partire dal 1° gennaio 2021, sulla quantità di rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati prodotti da ciascuno Stato membro. Per ogni chilogrammo di tali rifiuti viene applicata un'aliquota uniforme di €0,8.

Per fornire questo contributo senza aumentare l'onere sul bilancio dello Stato, l'Italia ha introdotto nella Legge Finanziaria 2020 una tassa sulla plastica, a carico di produttori, acquirenti e importatori di prodotti in plastica monouso, che sarebbe dovuta entrare in vigore nell'estate del 2020. Questa tassa avrebbe raccolto circa €900 milioni all'anno e avrebbe potuto essere utilizzata, oltre che per contribuire alle risorse proprie dell'UE, per finanziare parzialmente il PNRR. Infatti, nella versione del PNRR 2021, nella Missione 2, Componente 1, è stato stabilito un contributo di €390 milioni per rafforzare il processo di riciclaggio della plastica, il cui gettito avrebbe dovuto essere ricavato proprio a partire dalla tassa sulla plastica. Tuttavia, nonostante sia stata introdotta cinque anni fa, la tassa italiana sulla plastica monouso non è ancora entrata in vigore. Ciò ha portato l'Italia a prelevare il contributo dovuto all'Unione Europea (che nel bilancio dell'UE per l'anno finanziario 2024 ammonta a €842.456.480) dal bilancio nazionale del Paese.



Cfr. ECCO, [La plastica in Italia - Vizio o virtù?](#), Aprile 2022.

## 1.4 PRINCIPI E CRITERI DI ACCESSO AI FONDI DEL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

La maggior parte dei finanziamenti PNRR erogati all'Italia ha tratto origine dal dispositivo RRF. Il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (il "**Regolamento RRF**"), prevede una serie di principi, condizioni di ammissibilità e criteri che la Commissione e il Consiglio dell'UE devono prendere in considerazione nel valutare i piani di ripresa e resilienza degli Stati membri e autorizzare la successiva assegnazione di finanziamenti a loro favore.

Innanzitutto, il Regolamento RRF stabilisce che i piani di ripresa e resilienza debbano essere conformi a due principi orizzontali principali, ovvero (i) l'**addizionalità** dei finanziamenti RRF rispetto ai bilanci nazionali e ad altri programmi e strumenti dell'Unione, e (ii) il **rispetto del** principio

**DNSH**<sup>12</sup>. In secondo luogo, l'articolo 17 del Regolamento RRF delinea gli elementi per l'ammissibilità dei piani di ripresa e resilienza, richiedendo agli Stati membri di preparare i loro PNRR in coerenza con (i) le CSR individuate per ciascun Paese nell'ultimo Semestre europeo; (ii) i PNIEC, i piani territoriali per una transizione giusta, i piani di attuazione della garanzia per i giovani, gli accordi di partenariato e i programmi operativi a titolo dei fondi dell'Unione.

In linea con quanto sopra, il Regolamento RRF prevede che la Commissione UE valuti la conformità di ciascun piano nazionale a quattro elementi: (i) **pertinenza**, (ii) **efficacia**, (iii) **efficienza** e (iv) **coerenza**. Ogni elemento comprende una serie di criteri, rispetto ai quali la Commissione valuta la conformità dei piani nazionali nel momento in cui si trova a determinare l'importo da assegnare allo Stato membro interessato<sup>13</sup>.

Tra i criteri citati, alcuni dei più rilevanti per valutare la dimensione climatica dei piani di ripresa e resilienza sono:

- **Conformità al principio DNSH;**
- **L'assegnazione del 37% dei fondi totali** a misure che *"contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono"*<sup>14</sup>.

Nella decisione n. 10160/21 del 6 luglio 2021 sull'approvazione della valutazione del PNRR italiano<sup>15</sup>, il Consiglio dell'UE ha confermato la valutazione della Commissione che attribuiva al PNRR italiano la valutazione migliore, "A", rispetto a tutti i criteri, eccezion fatta per il criterio di efficienza, relativo alla natura ragionevole e plausibile dell'importo stimato dei costi totali del piano<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Articolo 5 del Regolamento RRF.

<sup>13</sup> Ecco una sintesi degli elementi rilevanti per ciascun criterio:

1. **Pertinenza** - il PNRR deve: (i) rappresentare una risposta completa e adeguatamente bilanciata alla situazione economica e sociale, coerente con i sei pilastri stabiliti nel regolamento sul RRF (1. transizione verde; 2. trasformazione digitale; 3. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4. coesione sociale e territoriale; 5. salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; 6. politiche per la prossima generazione); (ii) contribuire ad affrontare efficacemente tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese del Semestre europeo, compresi gli aspetti fiscali; (iii) contribuire a rafforzare efficacemente il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, aumentando la coesione sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione; (iv) DNSH; (v) per le misure relative a REPowerEU, il PNRR deve contenere riforme che contribuiscano alla sicurezza energetica, alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'UE, all'adozione di energie rinnovabili, all'efficienza energetica e alla capacità di stoccaggio dell'energia e alla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili; (vi) per le misure legate a REPowerEU, il PNRR deve contenere riforme con una dimensione transfrontaliera/multinazionale; (vii) il 37% del finanziamento totale del PNRR deve essere assegnato a favore della transizione verde + il 37% del capitolo REPower EU; (viii) il 20% del finanziamento totale del PNRR deve essere assegnato a favore della transizione digitale;
2. **Efficacia** - il PNRR deve: (i) avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato; (ii) includere un sistema di monitoraggio e attuazione efficace (calendario, traguardi, obiettivi);
3. **Efficienza** - il PNRR deve: (i) definire misure per un importo ragionevole e plausibile, in linea con il principio dell'efficienza dei costi e commisurato all'impatto economico e sociale nazionale previsto; (ii) includere misure per la prevenzione, l'individuazione e la correzione di corruzione/frode/conflitti di interesse nell'uso dei fondi ed evitare doppi finanziamenti;
4. **Coerenza** - il PNRR deve garantire che le sue misure siano coerenti tra loro.

<sup>14</sup> Articolo 19 del Regolamento RRF, che prevede che il requisito del 37% si applichi anche ai fondi destinati a REPowerEU. Si vedano anche gli Allegati V e VI, su come valutare la conformità dei piani nazionali ai criteri di valutazione.

<sup>15</sup> Consiglio Europe, [Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia](#), 6 July 2021, 10160/21.

<sup>16</sup> A questo proposito, la Decisione del Consiglio dell'UE n. 10160/21 ritiene che, sebbene i costi del PNRR siano in linea con il principio di efficienza dei costi e commisurati all'impatto economico e sociale previsto a livello nazionale, *"per alcune misure i dettagli specifici sulla metodologia e sulla base utilizzata per calcolare i costi stimati sono mancanti o incompleti, il che non consente una valutazione pienamente positiva di questi ultimi"*.

Concentrandosi sui criteri legati al clima, la Commissione e il Consiglio hanno ritenuto che nel PNRR dell'Italia "nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento in esso inclusa arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali (Rating A)"<sup>17</sup> e che le "misure (...) contribuiscono in ampia misura (Rating A) alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono". Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, le misure a sostegno degli obiettivi climatici del PNRR italiano sono state stimate pari al 37,5% della dotazione totale del PNRR.

Nonostante la Commissione e il Consiglio dell'UE abbiano valutato positivamente la percentuale di misure del PNRR a sostegno degli obiettivi climatici, le stime condotte da ECCO nel 2021 dipingono un quadro diverso: sul totale dei fondi RRF, ECCO ha calcolato che quelli con un impatto positivo decisivo in termini di riduzione delle emissioni di gas serra ammontano solo al 16%<sup>18</sup>. Inoltre, ECCO ha rilevato che, anche se il PNRR fa riferimento al PNIEC, non c'è coerenza tra gli obiettivi dei due piani<sup>19</sup>.

La metodologia<sup>20</sup> utilizzata nello studio di ECCO per assegnare un coefficiente climatico a ciascuna misura si è basata sulla tassonomia dell'UE e sulla valutazione ufficiale della Commissione, anche se con alcune differenze. I coefficienti ponderati assegnati si basavano su una valutazione qualitativa delle misure, applicando un quadro analitico più rigoroso per la spesa climatica. Nella stima di ECCO non sono stati inclusi i fondi destinati alla biodiversità e altre misure che permettevano il ricorso a soluzioni basate sui combustibili fossili (come il *Superbonus*, che permetteva l'installazione di caldaie a gas) hanno ricevuto una valutazione più negativa rispetto a quella data dalla Commissione. Per altre misure, i dettagli disponibili pubblicamente erano pochi e quindi ECCO ha adottato una valutazione più conservativa rispetto a quella data in sede europea. Infine, per alcuni investimenti, si è ritenuto che la componente climatica di alcune misure fosse stata sovrastimata dal governo italiano (data l'eccessiva dipendenza dai combustibili fossili) nella sua presentazione alla Commissione UE, ad esempio nel settore dei trasporti.

Nel 2023, un'analisi aggiornata condotta dall'ECCO, tenendo conto della nuova Missione 7 - REPowerEU, ha mostrato un sostanziale miglioramento del potenziale impatto climatico positivo delle misure incluse nella missione aggiuntiva. Infatti, il 70% delle misure incluse nella Missione 7 è risultato avere un impatto positivo in termini di riduzione delle emissioni. Secondo le stime di ECCO, grazie a questo capitolo aggiuntivo, la percentuale di misure con un impatto positivo sul clima è salita al 21,5% di quelle finanziate attraverso il dispositivo RRF – un miglioramento rispetto al Piano iniziale, ma ancora al di sotto della soglia fissata a livello europeo.<sup>21</sup>

In aggiunta alle conclusioni tirate dalla Commissione durante la sua valutazione *ex ante* della conformità del PNRR rispetto ai criteri previsti dal Regolamento RRF, appare necessaria un'analisi di come il Piano è stato e sta essendo attuato per valutarne l'effettivo allineamento con gli obiettivi

---

<sup>17</sup> Nonostante il PNRR italiano finanzia tecnologie dannose per il clima e l'ambiente, come caldaie a gas e autobus a gas.

<sup>18</sup> Si veda il rapporto del 2021, [Green Recovery Tracker: Italia](#), 2021 ECCO, E3G, Wuppertal Institute.

<sup>19</sup> ECCO, [Italy's National Recovery and Resiliency Plan's climate impact](#), dicembre 2021.

<sup>20</sup> Cfr. Green Recovery Tracker, [Our Methodology](#)

<sup>21</sup> Il Regolamento RRF, modificato nel 2023 per integrare REPowerEU, consente la deroga al principio DNSH per le riforme e gli investimenti nelle infrastrutture e negli impianti energetici che garantiscono la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e GNL, a condizione che tali riforme e investimenti (i) siano necessari e proporzionati per soddisfare le esigenze immediate di sicurezza dell'approvvigionamento, (ii) includano sforzi soddisfacenti per limitare i potenziali danni agli obiettivi ambientali, (iii) non mettano a rischio il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE per il 2030 e l'obiettivo di neutralità climatica dell'UE per il 2050, (iv) siano programmati per essere operativi entro il 31 dicembre 2026.

climatici, a quattro anni dalla sua approvazione iniziale. A tal fine, questo studio seleziona una serie di misure faro del PNRR, sia investimenti che riforme, e ne monitora i progressi, l'impatto sul clima e la conformità ai principi e ai criteri stabiliti dal Regolamento RRF.

## 2 CASE STUDIES: ESEMPI DI RIFORME E INVESTIMENTI SELEZIONATI DAL PNRR ITALIANO

I PNRR devono includere sia riforme che investimenti; le riforme finanziate dai fondi UE sono volte ad innovare regimi normativi e procedurali, facilitando così gli investimenti in vari settori.

### 2.1 RIFORME

In questo lavoro abbiamo deciso di concentrarci su due riforme specifiche della Missione 7 - REPowerEU, ovvero la semplificazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili (2.1.1) e la riduzione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente (2.1.2). Insieme, queste riforme mirano a creare un ambiente nazionale che favorisca gli investimenti in progetti di energia rinnovabile, eliminando al contempo l'attuale sostegno ai combustibili fossili che porta a una distorsione delle dinamiche di mercato e ritarda l'elettrificazione dell'economia.

#### 2.1.1 SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AUTORIZZATIVE PER LE ENERGIE RINNOVABILI

##### **Panoramica della riforma**

La Riforma 1 della Missione 7 mira a semplificare il quadro giuridico per la diffusione dei progetti di energia rinnovabile attraverso l'adozione e l'entrata in vigore di un unico atto legislativo primario (il cosiddetto *Testo Unico Rinnovabili*, di seguito "**TUR**"), consolidando tutte le norme esistenti che attualmente regolano lo sviluppo (compresa la procedura autorizzativa) di tali progetti. Il precedente quadro normativo italiano era costituito da una moltitudine di atti legislativi e regolamentari, con procedure di autorizzazione e autorità competenti spesso diverse da una regione italiana all'altra, a seconda delle dimensioni e del tipo di progetto.

Tale riforma prevede i seguenti milestone/target e tempistiche:

MILESTONE/TARGET	CALENDARIO	DESCRIZIONE
Individuazione di "zone di accelerazione per le energie rinnovabili".	Q4 - 2024	Entrata in vigore degli atti di diritto primario che individuano le "zone di accelerazione per le energie rinnovabili" nelle unità amministrative subnazionali.
Entrata in vigore degli atti di diritto primario (Testo unico).	Q2 - 2025	Entrata in vigore del Testo unico (atto di diritto primario) che raccoglie, unisce e consolida tutte le norme che disciplinano la realizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili e sostituisce tutta la legislazione precedente in materia.
Creazione e messa in funzione dello sportello unico digitale per le autorizzazioni relative alle energie rinnovabili.	Q4 - 2025	È creato e messo in funzione lo sportello unico digitale per ottenere tutte le autorizzazioni relative alla realizzazione e alla messa in esercizio di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili a livello nazionale e regionale. Vigé il principio "una tantum".

Nel dicembre 2024 è entrato in vigore il TUR<sup>22</sup>, che ha introdotto diverse modifiche, tra cui: (i) la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di energia rinnovabile, con tre diversi regimi in un unico atto legislativo (mentre in precedenza i regimi applicabili erano contenuti

<sup>22</sup> Decreto Legislativo n.190 del 25 novembre 2024, entrato in vigore il 30 dicembre 2024.

in svariati atti legislativi); e (ii) l'affidamento al *Gestore dei Servizi Energetici* ("**GSE**") del compito di individuare e mappare le aree nazionali idonee allo sviluppo di impianti rinnovabili, entro il 21 maggio 2025. Successivamente, le Regioni dovranno individuare, entro il 21 febbraio 2026, specifiche aree di accelerazione delle fonti rinnovabili in cui le procedure di autorizzazione potranno essere ulteriormente semplificate e accelerate.

### **Valutazione dell'attuazione della riforma**

Due delle tre tappe previste dalla Missione 7 - Riforma 1 sono state formalmente raggiunte entro i termini previsti: il TUR è entrato in vigore nel quarto trimestre del 2024, dando mandato al GSE e alle Regioni di individuare le aree di accelerazione delle rinnovabili.

Il TUR ha il merito di raggruppare in un unico atto le procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili e di ridurre il numero a tre: (i) un regime di assenza di autorizzazione per gli impianti più piccoli, (ii) la Procedura Abilitativa Semplificata e (iii) l'Autorizzazione Unica per i progetti più grandi e impattanti. Il TUR prevede anche scadenze per l'identificazione da parte del GSE e dell'implementazione regionale delle aree in cui le procedure di autorizzazione possono essere ulteriormente accelerate.

Tuttavia, il TUR non fornisce tutte le risposte necessarie e alcuni punti critici del TUR includono:

- Se da un lato il TUR fornisce un quadro globale per le procedure di autorizzazione di impianti rinnovabili, dall'altro lascia alle Regioni italiane un periodo di transizione di 180 giorni per adeguare il proprio quadro normativo e conformarsi ai principi stabiliti dal TUR. Ciò contribuisce a creare una situazione di incertezza giuridica sul regime applicabile ai progetti che saranno avviati durante questo periodo di transizione;
- Inoltre, è stata sottolineata<sup>23</sup> la parziale mancanza di chiarezza nei criteri di identificazione della procedura di autorizzazione applicabile per ogni tipo di progetto. Questa incertezza, unita all'assenza di supporto tecnico adeguato e di un'adeguata pianificazione per supportare le autorità locali nell'implementazione di questi nuovi regimi, potrebbe comportare un allungamento delle procedure e un aumento dei costi per i proponenti di progetti rinnovabili. Un ulteriore livello di complessità per le autorità locali deriva dalla coesistenza, nel prossimo futuro, del vecchio regime per le procedure di autorizzazione già avviate con le nuove procedure;
- Vi è una mancanza di coerenza tra le disposizioni previste dal TUR e quelle delineate in atti preesistenti, in particolare:
  - Il TUR non indica chiaramente in che modo contribuirà materialmente agli obiettivi fissati nel PNIEC italiano<sup>24</sup>;
  - Pur stabilendo il processo di individuazione delle aree di accelerazione delle fonti rinnovabili, il TUR lascia alle Regioni il compito di coordinare le aree di accelerazione con le aree idonee precedentemente individuate, ovvero aree specifiche che devono essere identificate dalle Regioni italiane come idonee alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, dove le procedure di autorizzazione devono essere semplificate<sup>25</sup>. Questo potrebbe portare a una

---

<sup>23</sup> Si veda la [lettera](#) di Italia Solare [al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica](#) del 23 dicembre 2024.

<sup>24</sup> Si veda Studio Legale Tedioli, [Il Testo Unico sulle Fonti Rinnovabili: una svolta per la semplificazione normativa o un'occasione mancata?](#), dicembre 2024.

<sup>25</sup> Le aree idonee sono state introdotte con il Decreto Legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021. Le disposizioni sulle aree idonee non sono state abrogate dal TUR.

manca di armonizzazione a livello nazionale e a un'attuazione frammentata della normativa;

- Il TUR non elimina l'obbligo per le infrastrutture connesse agli impianti di energia rinnovabile di rispettare i regolamenti applicabili in materia di costruzione<sup>26</sup>, aumentando così il numero di regimi applicabili allo sviluppo di un progetto rinnovabile.

### **Valutazione della riforma rispetto ai principi e criteri di valutazione RRF**

<b>PRINCIPIO/CRITERIO</b>	<b>SODDISFATTO DALLA MISURA</b>
<b>Addizionalità</b>	<b>N/A</b>
<b>DNSH</b>	<b>SÌ</b>
<b>Conformità</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Il TUR non spiega chiaramente in che modo contribuirà al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti nel PNIEC.
<b>Pertinenza</b>	<b>SÌ</b>
<b>Efficacia</b>	<b>PARZIALMENTE</b> A causa dell'attuale fase di transizione e delle difficoltà emerse, non è chiaro quale sarà l'impatto del TUR.
<b>Efficienza</b>	<b>N/A</b>
<b>Coerenza</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Sebbene il TUR sia coerente con le misure previste dal PNRR, non è chiaro come si allinei con le normative preesistenti (ad esempio, il quadro delle aree idonee).

## 2.1.2 RIDUZIONE DELLE SOVVENZIONI DANNOSE PER L'AMBIENTE

### **Panoramica della riforma**

La Riforma 2 della Missione 7 del Piano mira a ridurre i sussidi ambientalmente dannosi ("**SAD**") erogati dal governo italiano. In Italia, il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ("**MASE**") è tenuto a compilare annualmente una lista non esaustiva dei sussidi esistenti che sono dannosi per l'ambiente, che sono favorevoli per l'ambiente, o il cui impatto sull'ambiente è incerto<sup>27</sup>.

La Riforma 2 comprende i seguenti milestone/target e tempistiche:

<b>MILESTONE/TARGET</b>	<b>CALENDARIO</b>	<b>DESCRIZIONE</b>
Adozione di una relazione del governo basata sui risultati della consultazione tra il governo e i portatori di interessi per definire la tabella di marcia per ridurre le sovvenzioni dannose per l'ambiente entro il 2030.	Q4 - 2024	La riforma prevede la riduzione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente di cui al "Catalogo 2022 dei sussidi ambientalmente dannosi". Le azioni intraprese per consultare i portatori di interessi in merito alla suddetta riforma delle sovvenzioni dannose per l'ambiente sono illustrate in una relazione che include i contributi ricevuti dai portatori di interessi stessi. I portatori di interessi consultati comprendono gli organismi pubblici pertinenti e soggetti privati.
Entrata in vigore degli atti di diritto primario e derivato.	Q4 - 2025	È avviata l'attuazione della riforma delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, con una riduzione di dette sovvenzioni pari ad almeno 2 miliardi di EUR nel 2026. Inoltre, la legislazione definisce il calendario per un'ulteriore riduzione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente di almeno 3,5 miliardi di EUR entro il 2030.

<sup>26</sup> In particolare, il *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* approvato con Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del giugno 2001. Si veda l'articolo 1 del TUR.

<sup>27</sup> Articolo 68 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221.

## **Valutazione dell'attuazione della riforma**

La prima pietra miliare, relativa all'adozione di un rapporto governativo e di una tabella di marcia per la riduzione dei SAD a seguito di consultazioni con le parti interessate, è considerata raggiunta dal governo<sup>28</sup> ed è rappresentata dal capitolo sui SAD incluso nell'ultima versione del PNIEC del giugno 2024.<sup>29</sup>

Per quanto riguarda la consultazione delle parti interessate, il PNIEC evidenzia – senza fornire ulteriori dettagli – come le organizzazioni ambientaliste si siano espresse a favore dell'eliminazione dei SAD, mentre i rappresentanti industriali si siano dichiarati fortemente contrarie all'eliminazione o quantomeno alla metodologia attualmente utilizzata per elencare i SAD nel catalogo annuale del MASE. Le aziende e le organizzazioni di categoria hanno inoltre raccomandato un approccio graduale all'eliminazione dei SAD, per evitare di compromettere la competitività del settore industriale nazionale.

Va però sottolineato come l'ultimo PNIEC non includa un calendario credibile per la riduzione dei SAD (e in particolare dei sussidi ai combustibili fossili): dopo aver riconosciuto la necessità di una riforma fiscale più ampia e aver fatto riferimento alla Riforma 2 della Missione 7, il PNIEC fornisce un elenco di 18 SAD "inefficienti" da considerare prioritariamente per la riforma o l'eliminazione graduale. Tuttavia, il PNIEC non include una definizione di SAD "inefficiente", né spiega la metodologia e i criteri applicati per identificare i 18 SAD che devono essere eliminati per primi. Tale metodologia avrebbe potuto esplicitare e giustificare la scelta di SAD con un valore globale di €1,9 miliardi su un totale molto più significativo di €24,19 miliardi spesi dall'Italia in SAD nel 2022, secondo l'ultimo catalogo SAD del MASE<sup>30</sup>.

Oltre a dare priorità ai SAD che hanno un impatto minimo sulla quantità complessiva totale, il PNIEC non delinea un calendario per un'effettiva eliminazione graduale di tutti i SAD in linea con gli obiettivi climatici europei e nazionali. Pertanto, il raggiungimento della prima milestone prevista dalla Riforma 2 della Missione 7 rappresenta in realtà un'occasione mancata per stabilire un quadro completo e un calendario per l'eliminazione graduale di tutti i SAD nazionali, che avrebbe permesso di recuperare risorse pubbliche (garantendo così una migliore gestione della spesa pubblica e creando spazio fiscale) e di definire i criteri per selezionare i SAD da riformare per primi e quelli che richiedono una rimozione più graduale.

---

<sup>28</sup> [ItaliaDomani - Stato di attuazione del piano.](#)

<sup>29</sup> [Piano nazionale integrato per l'energia e il clima](#), MASE, giugno 2024.

<sup>30</sup> Il catalogo MASE 2024 dei SAD è disponibile [qui](#), e comprende i dati del 2022.

## Valutazione della riforma rispetto ai principi e ai criteri di valutazione

PRINCIPIO/CRITERIO	SODDISFATTO DALLA MISURA
<b>Addizionalità</b>	<b>N/A</b>
<b>DNSH</b>	<b>SI</b>
<b>Conformità</b>	<b>PARZIALMENTE</b> La riforma dei SAD definita nel PNIEC non risponde adeguatamente alla raccomandazione inclusa nel Semestre europeo di eliminare i SAD nel settore della mobilità, in quanto non include tra i SAD "inefficienti" le sproporzioni significative tra (i) i prelievi fiscali e parafiscali sui vettori energetici per alimentare i veicoli, né (ii) la differenza tra le accise sul diesel e quelle sulla benzina.
<b>Pertinenza</b>	<b>NO</b> La riduzione dei SAD proposta nel PNIEC non soddisfa debitamente il criterio di pertinenza per quanto riguarda il suo contributo effettivo alla transizione verde. Infatti, l'attuazione di questa riforma, sotto forma di raccomandazione di eliminare gradualmente meno di €2 miliardi di SAD nel breve e medio termine, non costituisce una risposta adeguata alla quantità significativa di SAD concessi annualmente in Italia (nel 2022, €24 miliardi), che devono essere eliminati gradualmente per raggiungere una vera decarbonizzazione dell'economia italiana.
<b>Efficacia</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Sebbene il PNIEC fornisca un elenco di 18 SAD da eliminare gradualmente nel breve e medio termine, non definisce un calendario di più ampio respiro per riformare la totalità dei SAD. Di conseguenza, il criterio di efficacia legato a un impatto duraturo appare solo parzialmente soddisfatto.
<b>Efficienza</b>	<b>N/A</b>
<b>Coerenza</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Anche se la riforma appare coerente con le altre misure del PNRR, la proposta delineata nell'ultima versione del PNIEC non appare debitamente integrata nel più ampio quadro italiano per i SAD. Se da un lato il PNIEC stabilisce un elenco di 18 SAD "inefficienti" da eliminare in via prioritaria, dall'altro non fornisce un calendario per raggiungere gli obiettivi fissati nel PNRR, né una metodologia più ampia per affrontare i SAD.

## 2.2 INVESTIMENTI

### 2.2.1 RAFFORZAMENTO DELL'ECOBONUS PER L'EFFICIENZA ENERGETICA

#### **Panoramica dell'investimento**

Nell'ambito del Piano, la Missione 2 Componente 3 sull'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici ha incluso l'investimento relativo al rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica. Questa misura, più comunemente conosciuta come Ecobonus 110% o Superbonus, prevede il finanziamento di ristrutturazioni degli edifici residenziali che permettano di realizzare risparmi energetici e riduzioni delle emissioni, e di sostenere il settore delle costruzioni nel contesto della recessione economica causata dalla pandemia COVID-19. Nell'ambito di questa misura, una detrazione fiscale pari al 110% del costo dei lavori realizzati, recuperabile in cinque anni, è stata applicata ai progetti di ristrutturazione degli edifici che comportassero un risparmio di energia primaria di almeno il 40% e un miglioramento di almeno due categorie del certificato di efficienza energetica.

La natura regressiva di questa misura è stata mitigata dalla possibilità di utilizzare la detrazione fiscale in modo alternativo: per ridurre gli elevati costi d'investimento iniziali, i beneficiari del Superbonus erano liberi di cedere il credito d'imposta o all'impresa edile esecutrice dei lavori o alle

istituzioni finanziarie per ottenere da parte loro il pagamento immediato del capitale necessario. L'obiettivo di tale cessione del credito d'imposta era garantire che anche le famiglie impossibilitate a sostenere il costo della ristrutturazione o dalla limitata capacità fiscale potessero accedere all'incentivo.

€13,73 miliardi di fondi PNRR (appena l'11% dei costi totali del Superbonus, che attualmente ammontano a circa €123 miliardi) sono stati erogati in favore di misure Superbonus, a sostegno di un totale di 60.756 progetti PNRR Superbonus<sup>31</sup>. Il Piano prevedeva il raggiungimento dei seguenti milestone e target per quanto riguarda il Superbonus:

MILESTONE/TARGET	CALENDARIO	DESCRIZIONE
Entrata in vigore della proroga del Superbonus.	Q4 - 2021	L'atto o gli atti giuridici devono prorogare le prestazioni Ecobonus e Sismabonus fino al 31 dicembre 2022 per i condomini e fino al 30 giugno 2023 per l'edilizia residenziale pubblica (IACP).
Ristrutturazione edilizia Superbonus T1.	Q2 - 2023	Completamento della ristrutturazione di edifici per almeno 17 000 000 metri quadrati, che si traduce in risparmi di energia primaria di almeno il 40 % e il miglioramento di almeno due classi energetiche nell'attestato di prestazione energetica.
Ristrutturazione edilizia Superbonus T2.	Q4 - 2025	Completamento della ristrutturazione di edifici per almeno 35 800 000 metri quadrati, che si traduce in risparmi di energia primaria di almeno il 40 % e il miglioramento di almeno due classi energetiche nell'attestato di prestazione energetica.

### **Valutazione dell'attuazione dell'investimento**

I traguardi e gli obiettivi stabiliti per il *Superbonus* nell'ambito del PNRR sono stati finora raggiunti: più di 17.000.000 metri quadrati sono stati riqualificati entro il secondo trimestre del 2023 come previsto dal PNRR e la CdC prevede che l'obiettivo di 35.800.000 non solo sarà raggiunto entro il 2025 ma anche ampiamente superato<sup>32</sup>. Tuttavia, sembra che il rapporto tra i costi del *Superbonus* sul bilancio pubblico italiano e i suoi benefici ambientali e climatici sia negativo, come evidenziato dalla CdC in un recente rapporto<sup>33</sup> che esamina l'attuazione del PNRR.

Infatti, il contributo del Superbonus alla riduzione delle emissioni di gas serra del settore civile sembra essersi limitato a una riduzione di circa l'1% delle emissioni del settore dell'edilizia rispetto a quanto si sarebbe verificato in assenza di tale misura, secondo quanto riportato sia nell'ottava comunicazione nazionale preparata dal MASE nel 2022 nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici<sup>34</sup>, sia nel rapporto del 2023 pubblicato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale sulla riduzione delle emissioni di gas serra in Italia<sup>35</sup>. Pertanto, anche se alcune stime mostrano che il Superbonus ha contribuito positivamente alla crescita del PIL nazionale<sup>36</sup>, non sembra aver avuto un impatto significativo in termini di

<sup>31</sup> Corte dei Conti, [Relazione della Corte dei conti italiana sull'attuazione del PNRR](#), dicembre 2024, pag. 167.

<sup>32</sup> Corte dei Conti, [Relazione sull'attuazione del PNRR](#), dicembre 2024, pagg. 159 e ss.

<sup>33</sup> Corte dei Conti, [Relazione sull'attuazione del PNRR](#), dicembre 2024, pagg. 167 e ss.

<sup>34</sup> MASE, [Italia - Ottava Comunicazione Nazionale ai sensi della CONUCC](#), dicembre 2022.

<sup>35</sup> Istituto per la Protezione e la Ricerca Ambientale, rapporto n. 384/2023, [Emissioni italiane di gas serra: obiettivi di riduzione e scenari emissivi](#), 2023.

<sup>36</sup> Camera dei Deputati, [La dimensione economica del Superbonus](#), maggio 2024.

riduzione delle emissioni di gas serra del settore civile domestico. L'impatto climatico positivo della misura è stato limitato dal fatto che (i) con i fondi dedicati al *Superbonus* sono stati finanziati interventi che comprendevano l'installazione di caldaie a gas, e (ii) il requisito di miglioramento della categoria di efficienza energetica dell'edificio riqualificato non era abbastanza rigoroso.

La CdC ha rilevato che, se si considerano i benefici sociali del *Superbonus* (in termini di costi sociali del carbonio evitati<sup>37</sup>) e i benefici privati ottenuti (in termini di risparmio energetico per le famiglie), il ritorno sull'investimento per questa misura si verificherebbe solo nel 2057<sup>38</sup>, ossia 35 anni dopo l'investimento iniziale. Questo periodo sarebbe peraltro superiore alla durata di vita della maggior parte delle apparecchiature finanziate attraverso il *Superbonus* (come pompe di calore, caldaie, pannelli solari...)<sup>39</sup>, rendendo il rapporto costi-benefici negativo.

In quest'ottica, e nonostante il potenziale impatto positivo della misura sul PIL italiano, gli alti costi del *Superbonus* non appaiono giustificati se si considera il suo limitato impatto sul clima e il fatto che i benefici climatici e sociali non sono sufficienti a compensare i costi in tempi ragionevoli. Va sottolineato però come questo vari significativamente a seconda del singolo intervento: gli interventi più efficienti (quelli che consentono un più rapido ritorno degli investimenti, come le pompe di calore, il teleriscaldamento, i sistemi di riscaldamento ibridi e gli impianti a biomassa) sono anche quelli che hanno ricevuto i finanziamenti più bassi; al contrario, gli interventi costosi, come le pareti verticali e gli infissi, hanno tempi di ritorno degli investimenti superiori alla media.<sup>40</sup>

Vale la pena ricordare che la Corte dei Conti europea (*European Court of Auditors*, "**ECA**") ha indicato il *Superbonus* come un ostacolo, in alcuni casi specifici, a programmi che avrebbero invece favorito una ristrutturazione degli edifici energeticamente più efficiente. Nella relazione speciale "*Città intelligenti – Soluzioni concrete, ma la frammentazione ne ostacola una più ampia adozione*"<sup>41</sup>, che valuta gli effetti del programma *Lighthouse* di Horizon 2020 nell'aiutare le città europee a diventare smart e sostenibili, l'ECA individua nella mancanza di coordinamento tra il programma europeo e i finanziamenti nazionali pubblici e privati una delle principali sfide incontrate nell'attuazione del programma. A questo proposito, l'ECA cita esplicitamente il *Superbonus* come esempio di sfida affrontata dalle città nell'implementazione dei progetti *Lighthouse*, riferendosi agli sforzi compiuti dalla città di Trento nell'adeguamento di tre edifici di edilizia popolare (comprendenti 156 appartamenti). Secondo l'ECA, questi sforzi sarebbero stati ostacolati dall'entrata in vigore del *Superbonus*, che prevedeva incentivi più elevati per soluzioni di ristrutturazione più conservative rispetto a quelle ammissibili agli incentivi del programma *Lighthouse*.

Il *Superbonus* è stato attivato nel 2020 e poi smantellato nel 2023, con una graduale riduzione della percentuale di credito d'imposta concessa ad alcune categorie di beneficiari e l'eliminazione della

---

<sup>37</sup> Per calcolare il costo sociale del carbonio evitato dal *Superbonus*, la CdC ha utilizzato un prezzo del carbonio di 197 euro/tonnellata di CO<sub>2</sub>.

<sup>38</sup> Se si considerano solo i benefici sociali del *Superbonus* (e non i benefici per le famiglie per il risparmio energetico), l'anno di ritorno dell'investimento sarebbe il 2083.

<sup>39</sup> La CdC sottolinea come, anche considerando i benefici economici, soprattutto nel settore delle costruzioni, derivanti dal *Superbonus*, l'anno di ritorno dell'investimento sarebbe il 2046, 24 anni dopo la realizzazione dell'investimento.

<sup>40</sup> Corte dei conti italiana, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#), dicembre 2024, pp. 178-179.

<sup>41</sup> Corte dei conti europea, [Relazione speciale 24/2023: Città intelligenti – Soluzioni concrete, ma la frammentazione ne ostacola una più ampia adozione](#), ottobre 2023.

facoltà di cessione del credito d'imposta<sup>42</sup>. Quest'ultima ha comportato l'eliminazione del meccanismo che compensava la natura regressiva del regime<sup>43</sup>.

Nel complesso, la misura conteneva alcuni elementi positivi che dovrebbero essere replicati (ad esempio, uno schema che consentiva l'accesso all'incentivo anche alle famiglie più vulnerabili), ma non rappresentava una strategia globale per l'efficienza energetica nazionale e mancava di una prospettiva a lungo termine, soprattutto per quanto riguarda l'equilibrio tra i costi per lo Stato italiano e i benefici ambientali e climatici.

### ***Valutazione dell'investimento in relazione a principi e criteri di valutazione***

<b>PRINCIPIO/ CRITERIO</b>	<b>SODDISFATTO DALLA MISURA</b>
<b>Addizionalità</b>	<b>SÌ</b> I fondi stanziati per il Superbonus hanno contribuito a finanziare una misura innovativa, che ha permesso anche alle famiglie più vulnerabili di accedere all'incentivo, grazie alla possibilità di trasferire il credito d'imposta.
<b>DNSH</b>	<b>NO</b> Le caldaie a gas erano installabile tramite Superbonus, rendendo la misura non conforme al principio.
<b>Pertinenza</b>	<b>PARZIALMENTE</b> L'impatto del Superbonus in termini di riduzione delle emissioni di gas serra è stato molto limitato e quindi il suo contributo effettivo al raggiungimento del pilastro della transizione verde non è stato particolarmente rilevante. Tuttavia, la misura presentava alcuni elementi positivi, quale il carattere non regressivo della facoltà di cessione del credito.
<b>Efficacia</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Anche se la misura Superbonus ha raggiunto – e probabilmente raggiungerà – i traguardi previsti per quanto riguarda il numero di metri quadrati da riqualificare, il suo impatto duraturo appare limitato dal fatto che il programma è stato interrotto dopo soli 3 anni dalla sua attuazione. Sarà necessario istituire un nuovo programma per continuare la riqualificazione degli edifici italiani.
<b>Efficienza</b>	<b>NO</b> I costi elevati dell'investimento <i>net</i> Superbonus non erano giustificati da un'analisi costi-benefici, soprattutto considerando i benefici ambientali e climatici.
<b>Coerenza</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Sebbene il Superbonus perseguisse l'obiettivo di efficienza energetica, non ha contribuito in modo adeguato al raggiungimento degli obiettivi climatici nazionali.

## 2.2.2 TRANSIZIONE 5.0

### ***Panoramica dell'investimento***

Tra gli investimenti introdotti nella Missione 7 del PNRR (aggiunta nel 2023 per includere REPowerEU nel Piano), c'è l'investimento n. 15, noto come Transizione 5.0, che sostiene le imprese nel loro percorso di sostenibilità e digitalizzazione tramite un credito d'imposta commisurato agli investimenti in (i) beni digitali, (ii) beni per l'autoproduzione e l'autoconsumo da fonti rinnovabili (ad eccezione delle biomasse), e (iii) formazione del personale sulle competenze utili alla transizione dei processi produttivi.

I possibili beneficiari dei fondi Transizione 5.0 sono imprese aventi sede in Italia, di qualsiasi forma giuridica, di qualsiasi settore economico, di qualsiasi dimensione e con qualsiasi regime di

<sup>42</sup> Decreto-legge n. 39/2024 del 29 marzo 2024.

<sup>43</sup> Cfr. ECCO, [Piano Nazionale per l'Energia e il Clima - La Pagella di ECCO](#), luglio 2024.

tassazione del reddito d'impresa; devono essere in regola con la normativa sulla sicurezza sul lavoro e aver adempiuto agli obblighi previdenziali e assistenziali. Gli investimenti ammissibili a questi fondi comprendono nuovi beni strumentali all'attività aziendale e interconnessi al sistema di gestione della produzione dell'impresa. Gli investimenti ammissibili devono comportare una riduzione dei consumi energetici di almeno il 3% o un risparmio energetico nel processo interessato dall'investimento di almeno il 5% rispetto ai consumi precedenti. È richiesta una certificazione *ex ante* della conformità ai criteri di ammissibilità ed una certificazione *ex post* dell'effettiva realizzazione degli investimenti.

Transizione 5.0 prevede i seguenti milestone/target e tempistiche:

MILESTONE/TARGET	CALENDARIO	DESCRIZIONE
Entrata in vigore dell'atto giuridico che stabilisce i criteri per gli interventi ammissibili.	Q1 - 2024	L'atto giuridico mette a disposizione dei potenziali destinatari i crediti d'imposta Transizione 5.0, determinando i criteri di ammissibilità, anche in termini di risparmio energetico minimo, e il tetto di spesa massimo per la misura.
Concessione di risorse RRF.	Q2 - 2026	Notifica della concessione di tutte le risorse RRF destinate all'investimento. Il conseguimento soddisfacente dell'obiettivo dipende anche dalla pubblicazione della relazione di valutazione degli investimenti RRF di responsabilità del ministero delle Imprese e del Made in Italy.
Risparmio di 0,4 Mtep nel consumo di energia finale nel periodo 2024-2026.	Q2 - 2026	L'investimento determina un risparmio di 0,4 Mtep nel consumo di energia finale nel periodo 2024-2026.

Il primo traguardo è stato raggiunto nel 2024 con l'entrata in vigore del Decreto-legge n. 19 del 2 marzo 2024, come modificato dalla Legge di Bilancio per il 2025<sup>44</sup>, e dai successivi atti attuativi<sup>45</sup>, che stabiliscono le modalità di accesso al credito di imposta per gli investimenti effettuati tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2025. Tali regole includono: (i) i criteri di ammissibilità, (ii) gli investimenti automaticamente esclusi da Transizione 5.0 per non conformità al principio DNSH (quali gli investimenti a favore di attività coperte dal sistema di scambio di quote di emissione dell'UE ("**ETS**") che producono emissioni di CO<sub>2</sub> superiori a determinati parametri di riferimento), (iii) i massimali di investimento e (iv) le procedure per richiedere e accedere ai fondi.

### **Valutazione dell'attuazione dell'investimento**

L'investimento di Transizione 5.0 ha ricevuto la metà dei fondi del PNRR destinati alla Missione 7, nello specifico €6,3 miliardi su €11,2 miliardi concessi all'intera missione, di cui €6,237 miliardi disponibili nella forma di credito d'imposta (il resto è destinato alla gestione dei fondi). Queste risorse devono essere assegnate entro il secondo trimestre del 2026: tuttavia, in base ai dati ufficiali pubblicati dal GSE<sup>46</sup>, ad oggi stati richiesti solo circa €500 milioni, **pari ad appena l'8% dell'importo totale disponibile**. Dei fondi richiesti, solo €13 milioni sono stati effettivamente assegnati a progetti completati.

<sup>44</sup> Legge n. 207/2024 del 30 dicembre 2024.

<sup>45</sup> In particolare, [Decreto Ministeriale del 24 luglio 2024](#).

<sup>46</sup> GSE, <https://www.gse.it/servizi-per-te/attuazione-misure-pnrr/transizione-5-0>, aperto l'ultima volta nel marzo 2025.

A causa della limitata adesione a questa misura, il quadro normativo è stato modificato a più riprese – una prima volta nel dicembre 2024, dalla Legge di Bilancio per il 2025, e ulteriori modifiche sono attualmente previste<sup>47</sup> (compresa la possibile riallocazione dei fondi a favore di misure diverse).

Nonostante tali modifiche, accedere ai fondi della Transizione 5.0 resta complicato a causa di una serie di motivi:

- L'adozione tardiva del regolamento di attuazione e il ritardo nell'operatività della piattaforma online per l'accesso ai fondi (che è diventata operativa solo nel settembre 2024) hanno fatto sì che i fondi fossero disponibili solo alla fine del 2024. Ciò ha contribuito ad accorciare significativamente la durata della misura, rendendola un'opzione di finanziamento meno interessante per le imprese rispetto ad altre forme più tradizionali;
- L'incertezza legata alle numerose modifiche apportate al quadro normativo applicabile alla Transizione 5.0 è stata all'origine della scelta, fatta da molti potenziali beneficiari, di attendere il regolamento definitivo (nella speranza che facilitasse l'accesso al credito);
- Le PMI in particolare hanno evidenziato<sup>48</sup> la complessità del processo di certificazione e valutazione *ex-ante* della conformità ai criteri di ammissibilità, e l'hanno indicata come ragione per non richiedere i fondi. Tale processo di certificazione richiederebbe il coinvolgimento di molteplici esperti, generando costi preliminari importanti, senza che sia garantito il futuro accesso ai fondi;
- Infine, nel quadro normativo che regola l'attuazione della Transizione 5.0 non è stato previsto alcun supporto tecnico specifico per le PMI, lasciandole in uno stato di incertezza e con una conoscenza limitata del funzionamento complessivo della misura.

Discussioni informali con le parti interessate hanno inoltre evidenziato come il criterio automatico legato al mancato rispetto del principio DNSH di alcuni investimenti per attività coperte dal sistema ETS abbia portato all'esclusione sistematica della maggior parte delle imprese in settori come l'acciaio e il cemento, che avrebbero invece potuto beneficiare della misura per decarbonizzare (almeno in parte) i loro consumi energetici.

---

<sup>47</sup> [Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Parte II](#), pubblicato dal Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione il 27 marzo 2025, pag. 196.

<sup>48</sup> Sole 24Ore, ["Procedure complesse e tempi stretti": le imprese rinunciano al Piano 5.0](#), marzo 2025.

### **Valutazione dell'investimento in relazione a principi e criteri di valutazione**

PRINCIPIO/ CRITERIO	DEBITAMENTE SODDISFATTE DALLA MISURA
<b>Addizionalità</b>	<b>SÌ</b>
<b>DNSH</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Un'applicazione rigorosa del principio DNSH, soprattutto per le attività nei settori industriali coperti dal regolamento ETS, ha portato all'esclusione automatica di diversi potenziali beneficiari dell'investimento Transizione 5.0.
<b>Pertinenza</b>	<b>SÌ</b>
<b>Efficacia</b>	<b>NO</b> A causa dei ritardi nell'attuazione e delle complesse procedure di accesso, la misura Transizione 5.0 non è stata in grado di supportare adeguatamente il settore industriale italiano nella transizione verso la decarbonizzazione e l'elettrificazione. La maggior parte dei fondi stanziati per questa misura probabilmente non verrà erogata entro le scadenze previste e potrebbe essere reindirizzata verso altre misure, limitando così in modo significativo l'impatto duraturo della misura.
<b>Efficienza</b>	<b>SÌ</b>
<b>Coerenza</b>	<b>SÌ</b>

### 2.2.3 INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI VERSUS PROGETTI LOCALI: UN CONFRONTO

#### **Panoramica dei due investimenti e del loro stato di avanzamento**

Questa sezione confronta la natura, le tempistiche e lo stato di attuazione di due investimenti previsti dalla Missione 2 del PNRR, in particolare (i) la promozione delle fonti di energia rinnovabile per le comunità energetiche e l'autoconsumo, e (ii) il rafforzamento delle smart grid.

TEMA	COMUNITÀ ENERGETICHE E AUTOCONSUMO		SMART GRID	
<b>Investimenti</b>				
<i>Descrizione dell'investimento</i>	Investimento per la promozione delle fonti di energia rinnovabile per le comunità energetiche e per gli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono congiuntamente. Obiettivo di installare 1.730 MW di nuova capacità elettrica per l'autoconsumo collettivo o per le comunità di energia rinnovabile, in particolare nei comuni con popolazione di massimo 5.000 abitanti. Fino al 40% dei costi sono supportati da questa misura sotto forma di finanziamento a fondo perduto.		Investimenti per il rafforzamento delle smart grid attraverso il potenziamento della rete di distribuzione (compresa la rete di distribuzione urbana) e il miglioramento della gestione della rete.	
<b>Tempistica di attuazione</b>				
<i>Milestone/Target e scadenze</i>	Aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per la concessione di sovvenzioni per la realizzazione degli interventi a beneficio delle comunità energetiche.	Q4 - 2025	Aumento di almeno 1.000 MW della capacità di rete per la distribuzione di energia rinnovabile.	Q4 - 2024
	Installazione di nuova capacità di generazione elettrica da fonti rinnovabili presso le comunità energetiche e gli	Q2 - 2026	Aumento di almeno 4.000 MW della capacità di rete per la distribuzione di energia rinnovabile.	Q2 - 2026

	autoconsumatori di rinnovabili che agiscono congiuntamente.		Elettrificazione dei consumi energetici di almeno 1,5 milioni di abitanti.	Q2 - 2026
<i>In linea con le scadenze previste</i>	TBD. La scadenza del bando di gara per l'aggiudicazione degli appalti pubblici per l'assegnazione delle sovvenzioni è fissata al 31 marzo 2025.		Sì.	
<i>Scadenza ultima</i>	30 giugno 2026.		30 giugno 2026.	
<b>Stato di attuazione<sup>49</sup></b>				
<i>Fondi destinati alla misura</i>	€2.2 miliardi		€3.6 miliardi <sup>50</sup>	
<i>Fondi effettivamente spesi ad oggi</i>	€0		€1,1 miliardi	
<i>Progetti selezionati</i>	0 <sup>51</sup>		22 <sup>52</sup>	
<i>Pro e contro</i>	<p>L'assenza di progetti selezionati per questo investimento testimonia le difficoltà di realizzazione<sup>53</sup>, che includono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ritardi</b> nell'adozione degli atti che regolano l'assegnazione dei fondi disponibili. I decreti di attuazione sono entrati in vigore solo nel 2024, con il termine per presentare la richiesta fissato a fine marzo 2025;</li> <li>• <b>Complessità</b> legate alla documentazione e ai dati richiesti per accedere ai fondi, e mancanza di supporto e informazioni sulla procedura;</li> <li>• Il <b>ritorno economico</b> atteso da questo investimento è stimato intorno al 3,6% dei costi delle bollette energetiche;</li> <li>• La possibilità di accedere ai fondi è <b>limitata ai comuni con meno di 5.000 abitanti</b>, che sono poco più di 5.000 su tutto il territorio italiano, limitando notevolmente i possibili beneficiari della misura.</li> </ul>		<p>L'investimento in smart grid si è rivelato un investimento di successo, rafforzando le reti di distribuzione urbane e contribuendo a preparare la rete alla transizione verso la neutralità climatica. Le ragioni alla base del successo di questo investimento includono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I <b>beneficiari</b> di questi investimenti sono gli operatori della rete di distribuzione e trasmissione, che operano in un <b>mercato altamente regolamentato, disponendo di una significativa capacità di spesa</b> per gli investimenti sulla rete;</li> <li>• Gli interventi sulla rete di distribuzione erano <b>necessari e non differibili</b>; in quanto tali, i fondi PNRR hanno esonerato gli operatori dal sostenere la totalità dei costi e hanno limitato l'impatto dei costi dell'investimento sui consumatori finali attraverso un aumento delle tariffe.</li> </ul>	

<sup>49</sup> I dati riportati in questa sezione della tabella sono disponibili su [openpnrr.it](https://openpnrr.it)

<sup>50</sup> Oltre allo stanziamento iniziale di €3,6 miliardi, la Missione 7 ha stanziato altri €450 milioni per il rafforzamento della rete di distribuzione.

<sup>51</sup> Secondo i dati del GSE, (i) sono state caricate sulla piattaforma del GSE 430 richieste di accesso ai fondi dell'investimento 1.2, per un ammontare complessivo di 60 MW, e (ii) sono state presentate al GSE anche 630 richieste di accesso ai contributi disponibili per i Comuni sotto i 5.000 abitanti.

<sup>52</sup> Il rapporto della CdC del 2024 sull'attuazione del PNRR evidenzia che, mentre il 100% della fase di progettazione è stato raggiunto, solo il 7,2% della fase di attuazione è stato finora realizzato.

<sup>53</sup> Politecnico di Milano, [Electricity Market Report 2024](#), novembre 2024.

### **Considerazioni generali**

Come evidenziato nella tabella precedente, sebbene i due investimenti facciano parte della stessa missione e siano stati approvati nello stesso momento, con scadenze simili, la loro attuazione è proceduta a ritmi molto diversi. Mentre i fondi per le smart grid sono stati in gran parte assegnati e in parte spesi, i progetti sono stati selezionati e la fase di progettazione è stata completata, per le comunità di energia rinnovabile non è stato ancora selezionato alcun progetto e l'intero ammontare dei fondi deve ancora essere distribuito, a solo un anno dalla scadenza finale.

Secondo il rapporto 2024 della CdC sullo stato di attuazione del PNRR, uno dei motivi per cui gli investimenti nelle smart grid hanno avuto successo è che questi investimenti erano già necessari e non differibili in Italia; i fondi europei del PNRR hanno contribuito a supportare tali progetti, ad evitare costi aggiuntivi sui consumatori finali e a ridurre i costi per gli operatori. Non è stato così per gli investimenti nelle comunità di energia rinnovabile, che rappresentano un approccio innovativo per l'accesso all'elettricità nelle piccole comunità e richiedono l'ideazione e la messa a terra di nuovi progetti. Inoltre, le comunità di energia rinnovabile implicano un'organizzazione significativa tra più partecipanti ai progetti, mentre il rinnovo delle smart grid rientra nella sfera di competenza di pochi e ben organizzati operatori di rete<sup>54</sup>.

Queste differenze dimostrano come sia più semplice allocare efficacemente fondi europei per progetti già pianificati in settori di investimento più tradizionali come le infrastrutture, dove i beneficiari sono stakeholder consolidati con capacità di spesa elevata. Tuttavia, va considerato come questi settori siano anche quelli che hanno maggiori probabilità di ricevere fondi pubblici nazionali e di attrarre investimenti privati, mentre i fondi europei dovrebbero essere destinati a settori, progetti e beneficiari della decarbonizzazione più rischiosi e più innovativi, e che tradizionalmente faticano maggiormente ad ottenere finanziamenti.

Quando invece fondi europei vengono destinati a progetti innovativi quali gli investimenti in comunità energetiche rinnovabili, dovrebbero essere accompagnati da un supporto informativo, da procedure di accesso semplificate, da supporto tecnico e tempistiche adeguate, al fine di garantire un accesso effettivo ai fondi anche a proponenti di progetti che sono entità più piccole con una capacità di spesa limitata.

---

<sup>54</sup> CdC, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#), dicembre 2024, pp. 198-210.

## Valutazione dell'investimento in relazione a principi e criteri di valutazione

PRINCIPIO/ CRITERIO	SODDISFATTO DALLA MISURA COMUNITÀ ENERGIA RINNOVABILE	SODDISFATTO DALLA MISURA SMART GRID
<b>Addizionalità</b>	<b>SÌ</b>	<b>PARZIALMENTE</b> I fondi stanziati per questa misura hanno contribuito a progetti infrastrutturali non differibili in un settore tradizionale per investimenti pubblici nazionali e gli investitori privati.
<b>DNSH</b>	<b>SÌ</b>	<b>PARZIALMENTE</b>
<b>Pertinenza</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Il numero limitato di beneficiari che hanno potuto accedere a questo investimento fin dal suo concepimento porterà a un contributo limitato al pilastro della transizione verde.	<b>SÌ</b>
<b>Efficacia</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Il numero limitato di potenziali beneficiari di questo investimento ne limita l'impatto duraturo.	<b>SÌ</b>
<b>Efficienza</b>	<b>PARZIALMENTE</b> Il ritorno economico previsto per i beneficiari di questo investimento è stato calcolato come molto basso (3,6%).	<b>SÌ</b>
<b>Coerenza</b>	<b>SÌ</b>	<b>SÌ</b>

## 3 CRITICITÀ E RACCOMANDAZIONI PER IL FUTURO

### 3.1 CRITICITÀ

Secondo gli ultimi dati disponibili<sup>55</sup>, l'Italia ad oggi ha effettivamente speso solo €63,93 miliardi dei €194,5 miliardi che le sono stati assegnati nell'ambito del dispositivo RRF, di cui €122,2 miliardi già stanziati dalla Commissione europea. Questo importo rappresenta appena il 35,6% del totale dei fondi RRF destinati all'Italia (incluso REPowerEU) e il 51% dell'importo già stanziato. Inoltre, su 270.406 progetti beneficiari, solo 164.566 sono stati completati fino ad oggi. Questo dato evidenzia un ritardo nell'utilizzo programmato dei fondi RRF e conferma le difficoltà croniche del governo italiano nello spendere i fondi europei stanziati a suo favore<sup>56</sup> e a garantirne l'effettivo assorbimento da parte di progetti di dimensioni minori. Ad oggi, restano da spendere più di €130 miliardi<sup>57</sup> prima della scadenza del dispositivo RRF.

Una delle cause delle difficoltà di assorbimento dei fondi del dispositivo RRF è **l'insufficiente liquidità** di cui dispongono **piccoli beneficiari potenziali per prefinanziare i progetti**. Per evitare questo ostacolo e incoraggiare l'effettiva spesa dei fondi del RRF, il governo italiano ha

<sup>55</sup> [Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#), pubblicato dal Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione il 27 marzo 2025.

<sup>56</sup> Per quanto riguarda la spesa dei fondi europei a livello nazionale italiano, si veda la recente pubblicazione di ECCO, [Aste EU ETS in Italia - Trasparenza e tracciabilità dei ricavi](#), febbraio 2025.

<sup>57</sup> Ciò emerge dai dati presentati nel corso del dibattito pubblico tenutosi alla Camera dei Deputati il 17 marzo 2025, la cui trascrizione pubblica è disponibile sul sito <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0448/stenografico.pdf>.

recentemente previsto la possibilità di stanziare in anticipo fino al 90% dei costi di un progetto finanziato dal PNRR – al fine di assicurare fin da subito liquidità sufficiente al beneficiario dei fondi<sup>58</sup>.

Ulteriori difficoltà legate alla **carezza di personale** e alla **necessità di sviluppare abilità rilevanti** sono state identificate dalle **autorità locali e regionali** come ragioni significative per i ritardi e gli ostacoli all'assegnazione efficace dei fondi (a tale proposito, segnaliamo che la lentezza del processo di rendicontazione gestito da autorità locali potrebbe essere causa di una sottostima del numero di progetti completati). La mancanza di risorse sufficienti, di supporto tecnico e di capacità della pubblica amministrazione è emersa come un problema ricorrente nell'attuazione delle misure del PNRR - non solo per quanto riguarda l'effettiva spesa dei fondi RRF, ma anche per quanto riguarda la preparazione dei bandi di gara, la determinazione dei criteri di ammissibilità, l'identificazione dei vincitori dei bandi e l'effettiva assegnazione dei fondi.

Inoltre, la mancanza di sufficiente supporto tecnico alle autorità locali è stata identificata come una delle ragioni che rallentano l'applicazione di nuovi regimi normativi: ad esempio, uno dei principali ostacoli individuati nell'applicazione del nuovo TUR è il rischio di procedure più lunghe e costi più elevati per i proponenti di progetti rinnovabili, a causa delle difficoltà incontrate dalle autorità locali nell'applicare il nuovo regime senza alcun supporto tecnico *ad hoc* o risorse aggiuntive.

Un'altra ragione comunemente citata per il ritardo nell'utilizzo dei fondi RRF è la **complessità** riscontrata dai potenziali beneficiari delle procedure da seguire per accedervi. Questo è stato il caso dei fondi della Transizione 5.0, dove le complesse procedure di valutazione e i rigidi criteri di ammissibilità hanno scoraggiato diverse aziende, soprattutto PMI, dal richiedere i finanziamenti. La complessità delle procedure è stata anche citata come uno dei principali ostacoli all'assegnazione di fondi per le comunità di energia rinnovabile. Vale la pena notare che le procedure complesse sembrano colpire in particolare i potenziali beneficiari più piccoli (PMI o piccoli comuni), ostacolando gli sforzi verso una giusta transizione.

Oltre agli ostacoli legati alla spesa dei fondi RRF, l'esperienza italiana del PNRR ha presentato altre criticità. Alcune di queste appaiono riconducibili ad una valutazione, talvolta poco chiara e incoerente, della conformità iniziale del Piano ai principi e criteri stabiliti nel Regolamento RRF.

### 3.1.1 PRINCIPI ORIZZONTALI: ADDIZIONALITÀ E DNSH

Per quanto riguarda l'**addizionalità**, la nostra analisi ha dimostrato che i fondi RRF in Italia sono stati spesi più efficacemente per grandi progetti infrastrutturali già pianificati o comunque non differibili (come nel caso degli investimenti in smart grid). Ciò solleva una questione sul modo in cui il principio orizzontale dell'addizionalità dovrebbe essere attuato a livello europeo: se debba essere interpretato in modo rigoroso, nel senso che i fondi UE devono contribuire solo a progetti che altrimenti non verrebbero realizzati, o se possa essere accettabile un'interpretazione più sfumata (evitando però di ottenere l'effetto di scoraggiare investimenti privati).

Per quanto riguarda il principio **DNSH**, l'esperienza italiana con il PNRR ha mostrato risultati contrastanti nella sua applicazione. Da un lato, in alcuni casi il principio non è stato applicato con sufficiente rigore. È il caso del Superbonus, che ha permesso di finanziare le caldaie a gas con i fondi RRF, anche se non sono conformi agli elementi chiave del principio DNSH. D'altro canto,

---

<sup>58</sup> Articolo 18-quinquies del decreto-legge n. 113/2024 del 9 agosto 2024 e Decreto Ministeriale del 6 dicembre 2024.

un'applicazione standardizzata e aprioristica del principio può portare all'esclusione di progetti che rappresentano un passo intermedio ma necessario verso la transizione verde, soprattutto in alcuni settori industriali; questo è stato il caso dell'esclusione dalla Transizione 5.0 di alcune attività coperte dall'ETS che generano emissioni di gas serra superiori ai parametri di riferimento.

### 3.1.2 CRITERI DI VALUTAZIONE: PERTINENZA, EFFICACIA, EFFICIENZA E COERENZA

Innanzitutto, per quanto riguarda la **pertinenza** delle misure finanziate con i fondi RRF rispetto al raggiungimento degli obiettivi climatici, la nostra analisi dimostra che molte delle misure adottate hanno contribuito solo in maniera limitata all'avanzamento dell'obiettivo di transizione verde. Il PNRR avrebbe potuto essere un momento chiave per guidare e finanziare la decarbonizzazione dell'economia italiana in maniera globale, ma invece molte misure si sono dimostrate poco lungimiranti e prive di visione a lungo termine. È il caso della lista di SAD inefficienti contenuta nel PNIEC, che non definisce una vera e propria strategia per la riforma dei SAD; del Superbonus, che è stato rimodulato più volte ed infine cancellato, senza che avesse un effetto significativo in termini di riduzione delle emissioni (una riduzione dell'1% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli precedenti); delle misure per le comunità di energia rinnovabile, che sono state indirizzate a un numero limitato di partecipanti; della Transizione 5.0, la cui breve durata operativa è uno dei motivi per cui tale opzione di finanziamento viene spesso scartata dalle imprese.

In termini di **efficacia**, l'impatto duraturo sul clima del PNRR italiano è difficile da valutare, anche a causa della **mancanza di un monitoraggio e di una rendicontazione coerenti rispetto all'impatto climatico delle singole misure**. Questa problematica è stata evidenziata, in quanto criticità relativa all'allocazione dei fondi del dispositivo RRF, dall'ECA nella sua Relazione speciale n. 14/2024 dell'11 settembre 2024<sup>59</sup>. L'ECA sottolinea come le discrepanze nelle diverse metodologie utilizzate dalla Commissione per valutare l'impatto climatico dei PNRR, insieme all'assenza dell'obbligo di rendicontare l'effettivo impatto climatico dei singoli progetti implementati, generino un monitoraggio approssimativo di tale impatto climatico dei fondi del dispositivo RRF (potenzialmente sovrastimandone gli effetti positivi) e sollevino dubbi sul raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali previsti nel Regolamento RRF.

Le preoccupazioni relative al monitoraggio a livello nazionale sono state recentemente sollevate anche durante un dibattito parlamentare sull'attuazione del PNRR, tenutosi il 17 marzo 2025 presso la Camera dei Deputati<sup>60</sup>. In questa occasione è stato evidenziato come, nonostante la governance del PNRR preveda un sistema di monitoraggio sia a livello europeo che italiano, la valutazione intermedia dell'andamento della spesa RRF sia stata effettuata solo a livello europeo. A livello nazionale, nonostante il governo sia tenuto a presentare ogni sei mesi una relazione al Parlamento sull'attuazione del Piano, spesso gli intervalli tra due pubblicazioni si sono allungati al di là delle scadenze previste<sup>61</sup>.

Per quanto riguarda l'**efficienza** della spesa dei fondi RRF, come evidenziato dall'analisi costi-benefici del Superbonus contenuta nel rapporto della CdC del 2024, **il PNRR non ha**

---

<sup>59</sup> ECA, [Relazione speciale 14/2024: Transizione verde – Il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza non è chiaro](#), settembre 2024.

<sup>60</sup> La trascrizione del dibattito è disponibile su:

<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0448/stenografico.pdf>

<sup>61</sup> La *Quinta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR* è datata 30 luglio 2024, mentre la sesta relazione è stata pubblicata dal Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione il 27 marzo 2025.

**sistematicamente effettuato una valutazione preventiva dei benefici delle misure finanziate**, soprattutto dal punto di vista climatico e ambientale. Questo è stato anche il risultato dell'assenza, nel Regolamento RRF, di un obbligo di valutazione *ex ante* (pubblica) del contributo di ogni investimento/riforma proposta al raggiungimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione, il che ha portato a un effetto limitato di diverse misure in termini di riduzione delle emissioni.

Infine, per quanto riguarda la **coerenza** del PNRR, i casi analizzati mostrano come alcune misure – anche se coerenti con altre misure del Piano – siano state talvolta adottate **in modo isolato, senza considerare il contesto normativo preesistente o altri piani nazionali ed europei**<sup>62</sup>. Ad esempio, il TUR non prevede una coordinazione efficiente delle disposizioni sulle aree di accelerazione e della legislazione esistente sulle aree idonee, nella riforma delle procedure autorizzative per le rinnovabili; il Superbonus non è stato integrato in modo sostenibile nella pianificazione di bilancio a medio e lungo termine del governo; la riforma dei SAD prevista nel PNIEC non specifica le metodologie per identificare i SAD inefficienti da eliminare per primi, né definisce un calendario per eliminare gradualmente la totalità dei SAD elencati nel catalogo del MASE. Queste incoerenze e la mancanza di integrazione tra le diverse misure complicano ulteriormente il quadro normativo e regolamentare e rischiano di ostacolare la costruzione di un percorso coerente di decarbonizzazione ed elettrificazione dell'economia italiana. Un approccio più coerente avrebbe potuto posizionare il PNIEC come una strategia di investimento per il clima, finanziata attraverso i fondi PNRR; invece, ad oggi, non è stata fatta alcuna valutazione di come i fondi PNRR abbiano sostenuto l'attuazione del PNIEC.

### 3.2 RACCOMANDAZIONI

L'assegnazione delle risorse europee attraverso il dispositivo RRF si basa su una strategia ben definita, che prevede la revisione e l'approvazione delle riforme e degli investimenti nazionali, ciascuno valutato singolarmente dalla Commissione europea per la sua efficacia e il suo allineamento con gli obiettivi dell'UE. Questo approccio all'assegnazione dei fondi pubblici ha segnato un momento cruciale e una svolta nel modo in cui i fondi europei vengono assegnati e distribuiti, e costituisce un modello essenziale per i futuri meccanismi di finanziamento, compresi i fondi del prossimo QFP per il periodo 2028-2034.

Ciò è stato riconosciuto sia dalla Commissione europea in una recente comunicazione sul QFP<sup>63</sup> sia dal Parlamento europeo in un progetto di rapporto sul bilancio a lungo termine dell'UE<sup>64</sup>. Quest'ultimo menziona espressamente il dispositivo RRF come punto di partenza per l'erogazione dei fondi dell'Unione, ma avverte della necessità di correggerne i difetti fondamentali<sup>65</sup>. L'esperienza con i fondi RRF e i piani nazionali appare ancora più rilevante per la discussione sul prossimo QFP, dato che la possibile struttura del QFP 2028-2034 potrebbe accorpare molteplici programmi attualmente separati (come i Fondi di coesione, il Fondo per la Transizione Giusta, il Fondo Sociale per il Clima, LIFE e altri) in un unico piano nazionale per ciascun Stato membro.

---

<sup>62</sup> Come menzionato nella sezione 1.4, nel 2021 ECCO ha riscontrato che non c'era coerenza tra alcuni obiettivi del PNRR e del PNIEC, né tra il PNRR e la Strategia nazionale a lungo termine per il 2050, nonostante la coerenza tra il PNRR e il PNIEC fosse un requisito di ammissibilità previsto dal Regolamento RRF, evidenziando un livello più elevato di mancanza di coerenza tra gli strumenti nazionali relativi all'azione per il clima. Si veda anche la nota n. 19.

<sup>63</sup> Commissione UE, [The road to the next multiannual financial framework](#), COM(2025) 46 definitivo, febbraio 2025.

<sup>64</sup> Parlamento UE, [A revamped long-term budget for the Union in a changing world](#), 2024/2054(INI).

<sup>65</sup> *Ibidem*, par. 75.

Per questo motivo, e con l'obiettivo di evitare alcune delle carenze riscontrate nell'attuazione del PNRR, la futura assegnazione dei fondi europei potrebbe tenere conto delle seguenti considerazioni, da attuare sia a livello europeo che nazionale, con l'obiettivo di massimizzare gli impatti climatici e sociali positivi dell'uso di questi fondi.

### 3.2.1 DIMENSIONE EUROPEA

#### **Considerazioni generali**

Se il prossimo QFP intende contribuire al raggiungimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione, è necessario tenere conto delle seguenti considerazioni. Innanzitutto, da un punto di vista **quantitativo**, va sottolineato che i fondi dell'UE coprono attualmente una parte significativa degli investimenti pubblici per il clima<sup>66</sup> in diversi Stati membri. Per questo motivo, di fronte a una situazione in cui la spesa nazionale per il clima rischia concretamente di diminuire (a causa di regole fiscali europee più rigide e di un probabile aumento della spesa per la difesa), è fondamentale preservare i fondi UE destinati al clima.

In secondo luogo, per quanto riguarda la **qualità** della spesa per il clima inclusa nel prossimo bilancio europeo, sarà essenziale garantire un'accurata tracciabilità degli investimenti legati al clima, passando dall'approccio basato sui risultati adottato nel RRF ad un approccio basato sull'impatto effettivo delle misure finanziate. A tal fine, nel prossimo QFP si potrebbe proporre che gli Stati membri preparino valutazione *ex-ante* dei settori in cui i finanziamenti per il clima sono più necessari, facilitando così il monitoraggio e la valutazione dei flussi effettivi di fondi UE a favore del clima.

Inoltre, l'effettivo **assorbimento e la spesa** dei fondi UE devono essere migliorati<sup>67</sup> nell'ambito del prossimo QFP, per evitare di rincappare negli ostacoli incontrati con altri fondi UE (RRF, ETS). A questo proposito, il prossimo QFP potrebbe prevedere la possibilità di **pre-allocare fondi** a favore di piccoli beneficiari che altrimenti non disporrebbero della liquidità necessaria per prefinanziare i costi.

Infine, per facilitare l'**assegnazione e la gestione dei fondi UE da parte delle autorità locali e l'accesso ai fondi UE da parte dei beneficiari**, è necessario stabilire un'armonizzazione delle regole e dei requisiti orizzontali (inclusi i requisiti ambientali), tra i diversi programmi di finanziamento e strumenti finanziari dell'UE, come già suggerito da Mario Draghi nel suo studio sulla competitività<sup>68</sup>.

#### **Migliorare la coerenza e l'implementazione dei principi orizzontali e dei criteri di valutazione**

Dai casi analizzati in questo paper emerge come l'applicazione, nell'ambito del Regolamento RRF, dei principi orizzontali e dei criteri di valutazione sia stata a volte inefficace nel contribuire al raggiungimento di obiettivi climatici. Pertanto, abbiamo delineato alcune idee su come tali principi e criteri potrebbero essere meglio concepiti e applicati al fine di garantire l'allineamento della spesa dell'UE con gli obiettivi di decarbonizzazione.

---

<sup>66</sup> Si veda Agora Energiewende, [Investing in the Green Deal](#), settembre 2024.

<sup>67</sup> Si veda anche ECA, [Relazione speciale 13/2024: Assorbimento dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza – Progressi a rilento: rimangono a rischio il completamento delle misure e, quindi, il conseguimento degli obiettivi del dispositivo stesso](#), settembre 2024.

<sup>68</sup> Mario Draghi, [The future of European competitiveness - Part B](#), 2024, p. 295.

**Addizionalità:** I fondi europei devono contribuire realmente ad accelerare gli investimenti in aree in cui i tradizionali investimenti pubblici e privati sono insufficienti, rispondendo ad un **criterio di effettiva addizionalità** ed evitando di scoraggiare investimenti privati. I fondi europei non devono sostituire la spesa pubblica nazionale o sovrapporsi ad altri fondi europei per gli stessi progetti. Devono invece contribuire a **sostenere gli investimenti pubblici in quei settori di rischio e innovazione per la decarbonizzazione** in cui i finanziamenti sono più necessari. Il contesto finanziario di ogni Stato membro è diverso e, per questo motivo, il principio di addizionalità potrebbe essere adattato alle diverse situazioni nazionali – a seconda che i fondi europei siano fondamentali per la realizzazione stessa dell'investimento, o consentano una sua realizzazione più rapida, o ne migliorino l'impatto<sup>69</sup>.

**DNSH:** l'applicazione orizzontale del principio DNSH tra i fondi dell'UE rappresenta **un passo importante per garantire che tali fondi non vengano utilizzati per attività dannose per l'ambiente**. Tuttavia, la sua applicazione è stata a volte insufficiente ad escludere attività dannose e a volte troppo rigida, escludendo attività e industrie che richiedono passi intermedi per la decarbonizzazione<sup>70</sup>.

Per questo motivo, come evidenziato anche dall'ECA<sup>71</sup>, sono necessarie **ulteriori linee guida e un migliore monitoraggio** da parte della Commissione europea per garantire un'operatività coerente e armonizzata del principio DNSH. Linee guida più chiare garantirebbero un'interpretazione uniforme del principio da parte delle amministrazioni nazionali, che conducono le valutazioni DNSH per le singole misure, e potrebbero ridurre gli oneri amministrativi delle autorità di gestione e dei beneficiari nel garantire la conformità al principio.

Inoltre, sarebbe raccomandabile un'applicazione e operatività uniforme del principio DNSH tra tutti i programmi europei, accompagnata da **istruzioni settoriali specifiche** su ciò che è qualificabile come dannoso in ciascun settore, escludendo eventualmente i progetti con un impatto minore (al di sotto di una certa soglia) dal dover dimostrare conformità con il principio DNSH<sup>72</sup>.

**Pertinenza:** Secondo le intenzioni espresse dalla Commissione nei suoi mandati precedenti e in quello attuale, l'integrazione degli obiettivi climatici nel quadro politico generale dell'UE è una priorità. Pertanto, **l'allineamento efficace della spesa dei fondi europei agli obiettivi climatici e di decarbonizzazione diviene un prerequisito necessario** dell'assegnazione di tali fondi.

A tal fine, si potrebbe richiedere una valutazione sistematica del contributo delle misure e dei progetti finanziati attraverso i fondi UE ai suddetti obiettivi. Gli obiettivi climatici generali dell'UE

---

<sup>69</sup> Sulle possibili interpretazioni del principio di addizionalità, si veda Banca Mondiale, ["Multilateral Development Banks' harmonized framework for additivity in private sector operations"](#), 2018.

<sup>70</sup> A questo proposito, un approccio settoriale potrebbe consentire il finanziamento di soluzioni con il miglior livello di prestazioni ambientali e climatiche esistente in quei settori in cui sono necessari passi intermedi verso la decarbonizzazione ma non sono disponibili alternative tecnologicamente neutrali ed economicamente fattibili - a condizione che queste non causino un lock-in di effetti dannosi per l'ambiente e il clima nel medio e lungo termine (come indicato nella comunicazione della Commissione UE ["Technical guidance on the application of "do no significant harm" under the Recovery and Resilience Facility Regulation"](#), C/2023/111, ottobre 2023. Si veda anche Commissione Europea, ["Technical Guidance on applying the "do no significant harm" principle under the Social Climate Fund Regulation"](#), C(2025) 880 final, 5 marzo 2025, alla sezione 1.3.4).

<sup>71</sup> ECA, ["Special report 21/2022 - The Commission's assessment of national recovery and resilience plans Overall appropriate but implementation risks remain"](#), 2022.

<sup>72</sup> Cfr. la dichiarazione congiunta, ["Creating a simpler and more focused EU budget - Operationalising the 'Do No Significant Harm' principle in the next MFF"](#),

devono essere considerati prioritari, insieme alla competitività e alla sicurezza del continente, e qualsiasi fondo stanziato dovrebbe supportare in modo efficace e coerente questi tre elementi. Come sottolineato in diverse comunicazioni della Commissione<sup>73</sup>, la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di combustibili fossili causa volatilità dei prezzi dell'energia e costi di approvvigionamento più elevati, rendendo l'UE più vulnerabile alle pressioni esterne e all'incertezza del mercato globale. A questo proposito, l'**esclusione** dell'assegnazione di qualsiasi finanziamento dell'UE **a nuove infrastrutture legate ai combustibili fossili** risponderebbe agli obiettivi di clima, sicurezza e competitività.

**Efficacia:** Abbiamo riscontrato che diverse misure (come il Superbonus, la Transizione 5.0, il rafforzamento delle comunità di energia rinnovabile) non hanno saputo ottenere un impatto efficace – soprattutto dal punto di vista climatico – a causa di difficoltà nella loro effettiva attuazione e di un monitoraggio impreciso durante la fase di attuazione dei progetti. Per questo motivo, il **monitoraggio** dell'efficacia dei fondi UE nel raggiungimento degli obiettivi climatici deve essere migliorato attraverso il rafforzamento dei meccanismi di rendicontazione e supervisione a livello europeo. Per raggiungere tale obiettivo, i sistemi di monitoraggio esistenti (come i rapporti sullo stato di avanzamento dei progetti PNIEC) potrebbero essere semplificati e snelliti, ad esempio attraverso una piattaforma unica e armonizzata. Per di più, in aggiunta ad una valutazione iniziale e complessiva dei piani nazionali (come nel caso del processo PNRR), le singole misure finanziate con fondi UE dovrebbero essere sottoposte a un **monitoraggio sistematico sia durante la fase di attuazione che dopo il loro completamento**, con l'obiettivo di verificare che rimangano allineate al perseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione. Tale monitoraggio dovrebbe essere armonizzato tra i fondi UE e in forma facilmente accessibile, per evitare di aumentare gli oneri amministrativi sia per le autorità locali che per i beneficiari.

**Efficienza:** Per garantire l'efficienza delle misure finanziate, dovrebbe essere richiesta un'analisi costi-benefici obbligatoria per ogni misura finanziata con fondi UE, che tenga conto **del ritorno ambientale e sociale** atteso (includendo tra i parametri considerati i costi sociali del carbonio delle misure). Inoltre, l'allineamento delle **raccomandazioni in materia di politica fiscale e climatica** garantirebbe la coerenza dei finanziamenti per la transizione energetica, evitando misure troppo costose per i bilanci pubblici che contribuiscono troppo poco agli obiettivi climatici<sup>74</sup>.

**Coerenza:** Oltre alla coerenza delle misure previste all'interno dei singoli strumenti (come nel caso della coerenza interna delle misure del PNRR), l'accesso ai fondi da parte degli Stati membri dovrebbe essere subordinato a una **rigorosa coerenza con i principali quadri politici**, assicurando la coerenza tra le misure pianificate e (i) gli obiettivi fissati nei **PNIEC** di ciascun paese; (ii) la **pianificazione finanziaria nazionale a breve e medio termine**, anche alla luce della revisione del Patto di stabilità e crescita; e (iii) il **quadro giuridico e normativo esistente**, evitando sovrapposizioni di regimi che potrebbero ostacolare l'assegnazione dei fondi da parte delle autorità competenti e l'accesso ai fondi da parte dei possibili beneficiari. Garantire un quadro di monitoraggio per il PNIEC basato sulle condizionalità e sui criteri di valutazione del PNRR potrebbe

---

<sup>73</sup> Commissione UE, [Action Plan for Affordable Energy: Unlocking the true value of our Energy Union to secure affordable, efficient and clean energy for all Europeans](#), COM(2025) 79 final, 26 febbraio 2025.

<sup>74</sup> Come già menzionato, questo è stato il caso dei programmi di credito d'imposta per l'efficienza energetica previsti nel Superbonus, che secondo le stime MASE avrebbero portato solo a una riduzione media delle emissioni del settore edilizio dell'1% (rispetto a quanto si sarebbe ottenuto senza interventi). Cfr. ECCO, [Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima - Gli scenari settoriali: settore civile](#), 2024.

assicurare la coerenza tra i diversi Piani e facilitare la stesura di valutazioni *ex post* delle misure incluse in entrambi.

L'effettiva conformità, dal punto di vista climatico, ai principi e ai criteri sopra elencati non dovrebbe essere valutata solo *ex ante* e in una prospettiva globale, ma dovrebbe essere monitorata anche nella fase di attuazione delle singole misure. A tal fine, la Commissione europea potrebbe includere regolarmente menzioni sul clima e sull'energia nelle **CSR nell'ambito del semestre europeo, per garantire che la spesa nazionale dei fondi UE rimanga allineata con gli obiettivi e le politiche climatiche**. Inoltre, delle CSR più specifiche e applicabili potrebbero collegare gli obiettivi climatici ed energetici alle raccomandazioni di relative alla spesa pubblica, garantendo l'allineamento delle politiche climatiche con le strategie di investimento, anche in preparazione dei bilanci nazionali<sup>75</sup>.

### **Considerazioni specifiche per le misure climatiche**

Per quanto riguarda le misure e i progetti legati al clima, questi dovrebbero essere **soggetti a una valutazione obbligatoria dell'impatto climatico basata su una solida metodologia scientifica e pubblica**, al fine di valutare la riduzione prevista delle emissioni di gas serra, oltre al loro contributo al perseguimento degli obiettivi nazionali ed europei.

Una volta stabilito l'impatto sul clima, la distribuzione dei fondi UE dovrebbe dare priorità alle misure che hanno il più alto potenziale di riduzione delle emissioni (o alle riforme accessorie che facilitano l'implementazione di tali misure), garantendo un **rapporto costi-benefici positivo tra i costi delle misure e i benefici climatici e sociali** (in particolare, i costi sociali del carbonio evitati e gli eventuali risparmi per i consumatori privati). Ciò consentirebbe ai governi di evitare misure inefficaci dal punto di vista ambientale e insostenibili dal punto di vista fiscale, come il Superbonus, la cui analisi costi-benefici ambientali e sociali è stata particolarmente negativa.

Oltre a misurare le riduzioni di gas serra, le misure climatiche che beneficiano di fondi europei dovrebbero sempre essere soggette a una valutazione d'impatto per quanto riguarda gli **impatti sociali**, per garantire la coerenza con gli obiettivi di una **giusta transizione**. In particolare, le misure finanziate dai fondi europei dovrebbero tenere conto delle **diverse esigenze di diverse categorie sociali** nel contesto della transizione ed essere adattate e proporzionate al gruppo sociale destinatario di ciascuna misura. Ciò potrebbe tradursi in misure di sostegno diretto al reddito e in sovvenzioni per i gruppi più vulnerabili, mentre per i gruppi a reddito più elevato le misure di sostegno potrebbero assumere la forma di incentivi selettivi alla domanda a favore di tecnologie e soluzioni verdi.

### **3.2.2 DIMENSIONE NAZIONALE**

A livello nazionale, è fondamentale garantire lo sviluppo di **capacità all'interno della pubblica amministrazione**, in particolare delle autorità locali, per assicurare una gestione efficace dei fondi europei, una selezione corretta dei progetti beneficiari (in particolare la gestione dei bandi di gara e la garanzia della realizzazione dei progetti) e il monitoraggio delle misure finanziate. In questo contesto, vale la pena sottolineare il ruolo del coinvolgimento multilivello degli stakeholder nel garantire una spesa pubblica coerente ed efficiente. Già nel 2023, si poteva osservare che molte amministrazioni operavano un compromesso tra la garanzia di partecipazione degli stakeholder e

---

<sup>75</sup> Si veda anche E3G, [Cash for which reforms - Improving climate and energy policy coordination through the next EU budget](#), marzo 2025.

la necessità di spendere rapidamente le risorse<sup>76</sup>. È rilevabile inoltre una predilezione per un approccio dall'alto verso il basso, e una concentrazione dei principali progetti nei grandi comuni – a scapito di un processo partecipativo e di un maggior coinvolgimento dei territori periferici.

I casi studio analizzati in questa ricerca hanno evidenziato come diverse misure, come la Transizione 5.0 e le comunità di energia rinnovabile, non siano al momento debitamente attuate e i fondi disponibili non siano efficacemente allocati, a causa della complessità delle procedure di accesso ai fondi. Ciò rappresenta un ostacolo sia per le autorità competenti (spesso locali) sia per i potenziali beneficiari della misura. Gli Stati membri dovrebbero garantire un supporto tecnico, risorse e capacità sufficienti alla pubblica amministrazione per gestire i fondi e assicurare che siano predisposte informazioni chiare e procedure semplici per accedere ai fondi. A questo proposito, il prossimo QFP potrebbe includere spese operative per affrontare i problemi di assorbimento e rafforzare le autorità locali e l'amministrazione periferica.

---

<sup>76</sup> ECCO, [Strategia per la partecipazione pubblica e il dialogo multilivello nel PNIEC](#), giugno 2023.



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo paper è stato curato da:

**Caterina Molinari**, Policy Advisor – Finanza, ECCO

[caterina.molinari@eccoclimate.org](mailto:caterina.molinari@eccoclimate.org)

**Francesca Bellisai**, Analista Politiche UE e Governance, ECCO

[francesca.bellisai@eccoclimate.org](mailto:francesca.bellisai@eccoclimate.org)

Le opinioni riportate nel presente paper sono riferibili esclusivamente ad ECCO – Il think tank italiano per il clima, autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

**Andrea Ghianda**, Responsabile Comunicazione, ECCO

[andrea.ghianda@eccoclimate.org](mailto:andrea.ghianda@eccoclimate.org)

+39 3396466985

[www.eccoclimate.org](http://www.eccoclimate.org)

Data di pubblicazione:

21 maggio 2025