

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CCLXIII-bis**

n. 1

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

(Aggiornata al 15 marzo 2022)

*(Articolo 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77,
convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108)*

Presentata dal Presidente della Corte dei conti
(CARLINO)

Trasmessa alla Presidenza il 29 marzo 2022

PAGINA BIANCA



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

(redatta ai sensi dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77,
convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108)



Marzo 2022



PAGINA BIANCA

La Relazione si basa sui dati disponibili al 15 marzo 2022 ed è stata approvata nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 28 marzo 2022.

Il contributo predisposto dall'ufficio di supporto delle Sezioni riunite in sede di controllo è stato redatto da Vincenzo Chiorazzo, Enrico Flaccadoro e Angelo Maria Quaglini.

Oltre alla cura della base informativa predisposta per l'analisi, Elettra Ferri, Marina Mammola, Lucia Mauta hanno realizzato approfondimenti tematici.

Giampiero Gallo, Anna Peta e Lucia Marra hanno redatto specifici contributi.

Temi settoriali sono stati curati da Donato Berardi, Cer S.r.l., Prometeia S.p.A. e Ref ricerche S.r.l.

Per la stesura della Relazione ci si è avvalsi delle note preparatorie predisposte da Luigi Caso, Vittoria Cerasi, Vincenzo Chiorazzo, Enrico Flaccadoro, Sergio Gasparrini, Giuseppe Imparato, Andrea Luberti, Michela Muti, Elena Papa, Angelo Maria Quaglini, Stefania Petrucci, Vanessa Pinto, Marco Randolfi, Massimo Romano, Rossana Rummo.

Il contributo allegato predisposto dalla Sezione di controllo preventivo sugli atti di governo è stato curato da Rossella Bocci, Ermanno Granelli e Angela La Rocca.

Il contributo allegato predisposto dalla Sezione Affari comunitari ed internazionali è stato curato da Giovanni Coppola

Il contributo allegato predisposto dalla Sezione Enti è stato redatto da Alfredo Grasselli e Marco Villani

L'editing è stato curato da Giuseppina Scicolone e Marina Mammola

INDICE

	PAG.
INTRODUZIONE, SINTESI E CONCLUSIONI	3

SEZIONE I

PNRR, MISSIONI, AMMINISTRAZIONI TITOLARI: ASPETTI GENERALI E PROGRAMMATORI	21
PNRR: struttura e caratteristiche	21
Coinvolgimento delle Amministrazioni centrali e interazione con le attività preesistenti	38
Programmazione finanziaria 2021-2026	41
Contributo alle sfide comuni (<i>European Flagships</i>)	44
Contributo agli “obiettivi trasversali”	46
Contributo agli obiettivi climatico e digitale	51
Contributo ai Pilastri e alle sfide dell’Italia (CSR 2019 e 2020)	53
Soggetti attuatori, localizzazione e proiezione territoriale degli interventi	57
Traguardi e obiettivi del Piano (2021-2026): caratteristiche e tassonomie	60
 <i>Focus 1 – Bilancio dello Stato e PNRR: classificazione degli interventi per missioni e programmi</i>	 77
 L’ATTUAZIONE DEL PNRR: IL II SEMESTRE 2021 E I PRIMI MESI DEL 2022	 87
Le misure organizzative delle Amministrazioni ministeriali nell’attuazione del PNRR	87
L’attuazione degli interventi nel II semestre 2021	94
Le prime indicazioni sull’attuazione del Piano nel I semestre 2022	105
L’attuazione dei progetti di investimento: un esame attraverso la lente dei bandi pubblicati	110
Una lettura del progresso finanziario del Piano attraverso i pagamenti	117
 LA GOVERNANCE DEL PNRR A LIVELLO REGIONALE: PRIMI ELEMENTI DESCRITTIVI	 121
Tavola sinottica: Governance regionale PNRR	125
 <i>Focus 2 – L’attuazione finanziaria 2020-2021 degli interventi del Piano Nazionale Complementare</i>	 137

SEZIONE II

	PAG.
LE INFRASTRUTTURE E GLI INVESTIMENTI PUBBLICI	145
Introduzione	145
Dinamica e contributo alla crescita degli investimenti pubblici in Italia: una prospettiva di lungo periodo	148
Confronto con altri Paesi europei	151
Il ritardo dell'Italia in termini di dotazione infrastrutturale	155
La dotazione infrastrutturale dei principali Paesi europei	156
La ripresa degli investimenti pubblici nel 2019-2021	167
Gli andamenti del 2021 nella disaggregazione SIOPE	171
Le risorse del PNRR e il quadro programmatico degli investimenti pubblici: prime considerazioni di impatto macroeconomico	178
Il profilo temporale dei nuovi investimenti: le ipotesi della NaDEF 2021	181
LE TENSIONI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E L'ANDAMENTO DEI PREZZI	187
Uno sguardo retrospettivo al settore delle costruzioni italiane	187
La forte crescita	187
La contrazione portata dalla doppia recessione	191
Il 2015 come l'anno della inversione ciclica pre-Covid-19	195
Gli effetti della pandemia da Covid-19 sul settore italiano delle costruzioni	199
Le prospettive nel breve e nel medio periodo	204
IL PUBBLICO IMPIEGO. PROBLEMI NELLA DOTAZIONE DI CAPITALE UMANO NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	207
Introduzione: il ruolo del pubblico impiego per la realizzazione del PNRR	207
Il blocco del <i>turnover</i> e la riduzione del personale	208
L'età media del pubblico impiego	210
L'invecchiamento del personale	212
Le misure di rafforzamento della capacità amministrativa	218
IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E IL PNRR	221
Il quadro di riferimento e le criticità pregresse del settore idrico	221
Il PNRR e il servizio idrico	228
L'avanzamento del PNRR per il servizio idrico	231
Conclusioni	237

	PAG.
IL SETTORE DEI RIFIUTI ALLA PROVA DEL PNRR	241
Il quadro di riferimento e le criticità pregresse	241
Cosa prevede il PNRR per il settore dei rifiuti?	252
L'avanzamento del PNRR per la gestione dei rifiuti	256
Conclusioni	262
 Allegati	 263
 <i>Allegato 1 – L'attuazione del PNRR nel II semestre 2021 e nei primi mesi del 2022: un quadro di sintesi dalle note preparatorie</i>	 265
<i>Allegato 2 – Relazione sullo di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) relativamente agli atti inviati al controllo di legittimità - II semestre 2021 (a cura della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato)</i>	307
<i>Allegato 3 – Il monitoraggio degli Enti sottoposti a controllo ex lege n. 259 del 1958 (a cura della Sezione del controllo sugli Enti)</i>	347
<i>Allegato 4 – L'impatto del NGEU e sue interconnessioni con i fondi SIE e la loro riprogrammazione (a cura della Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali)</i>	365



La

Corte dei conti

N. 4/SSRRCO/REF/22

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Enrico Flaccadoro, Maria Elisabetta Locci;

Consiglieri:

Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Giampiero Maria Gallo, Marco Villani,
Rossella Bocci, Sergio Gasparrini, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Michela
Muti;

Referendari:

Stefania Calcari, Rosita Liuzzo.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12
luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con
modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108;

VISTO l'art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla
legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 31 dicembre 2021, n. 340, con il
quale sono stati integrati i criteri per la composizione delle Sezioni riunite in sede di

controllo, di cui al decreto presidenziale 13 dicembre 2021, n. 249, con quelli individuati dal decreto presidenziale 8 maggio 2020, n. 149, opportunamente aggiornato, per la composizione del Collegio ristretto delle Sezioni riunite in sede di controllo per il periodo previsto dal citato art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo 22 dicembre 2021, n. 21, con la quale è stata approvata la “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l’anno 2022”;

UDITI, nell’adunanza del 28 marzo 2022 convocata in videoconferenza, i relatori Pres. Sez. Ermanno Granelli, Pres. Sez. Enrico Flaccadoro, Cons. Vincenzo Chiorazzo, Cons. Giampiero Maria Gallo, Cons. Marco Villani, Cons. Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di approvare la Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel testo allegato.

I RELATORI

F.to digitalmente Ermanno Granelli

F.to digitalmente Enrico Flaccadoro

F.to digitalmente Vincenzo Chiorazzo

F.to digitalmente Giampiero Maria Gallo

F.to digitalmente Marco Villani

F.to digitalmente Angelo Maria Quaglini

IL PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 29 marzo 2022

IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Maria Laura Iorio

INTRODUZIONE, SINTESI E CONCLUSIONI

1. Con la presente Relazione prende avvio l'attività di controllo della Corte dei conti sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sul Piano Nazionale Complementare (PNC). L'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77/2021 convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, stabilisce che "La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20".

In adempimento al sopra richiamato articolo di legge, il programma dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2022, approvato dalle SSRR in sede di controllo nella seduta del 21 dicembre 2021, ha inserito tra le attività da svolgere nel corrente esercizio la predisposizione di "Relazioni semestrali sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", precisando che tali relazioni si gioveranno dell'attività di monitoraggio già in corso ed avranno in generale l'obiettivo di "dar conto dello stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti rispetto a quanto stabilito nell'attuazione del Piano, i progressi registrati e le eventuali difficoltà incontrate. L'analisi guarderà innanzitutto alle realizzazioni relative al semestre di riferimento per valutare il rispetto dei traguardi e obiettivi previsti e l'eventuale recupero di quelli per i quali erano stati registrati ritardi o slittamenti nel semestre precedente. L'esame sarà poi esteso all'intero Piano, considerando il complesso degli obiettivi intermedi (non vincolanti per la verifica semestrale) in scadenza".

2. Il recente avvio del Piano, e il lavoro ancora *in progress* nella definizione dei nuovi interventi e nella identificazione di quelli già in essere, hanno portato a dare a questa prima edizione della Relazione una struttura provvisoria, rinviandone alle successive il pieno sviluppo. Nel prosieguo, dopo una illustrazione dei contenuti della Relazione, si forniscono i tratti principali di quello che sarà l'impianto a regime del contributo che le Sezioni riunite in sede di controllo si propongono di elaborare con cadenza semestrale. Naturalmente, come previsto dal Programma dei controlli, a tali contenuti verranno ad aggiungersi nel corso del tempo quelli derivanti dall'attività posta in essere, ciascuna nel proprio ambito di competenza, dalle altre Sezioni centrali della Corte e da quelle regionali di controllo.

3. Come si diceva in precedenza, questa prima edizione presenta contenuti particolari legati ad una fase ancora iniziale di sviluppo del Piano e della conseguente limitata disponibilità di elementi informativi. Essa è organizzata, tuttavia, già secondo lo schema che assumerà a regime: due sezioni, di cui una prima dedicata allo stato di avanzamento del PNRR (e di quello complementare) e una seconda centrata su temi di

valenza generale legati alla verifica di efficacia degli interventi e che si ritiene meritevoli di un particolare approfondimento.

Nella I Sezione si ricostruiscono i principali elementi del Piano, guardando al complesso degli interventi e alla calendarizzazione delle misure per Amministrazione responsabile. Ci si sofferma sugli aspetti generali della programmazione per leggere, per missioni e componenti, il quadro complessivo delle riforme e degli investimenti previsti e le altre principali caratteristiche in rapporto a quella che è stata, fino a prima della crisi pandemica, la spesa in conto capitale promossa dalle Amministrazioni centrali, direttamente o per tramite delle Amministrazioni territoriali e delle imprese. L'obiettivo è mettere in evidenza, oltre al numero degli interventi, al loro importo e alla programmazione finanziaria 2021-26, l'interazione delle iniziative proposte nel Piano con le attività esistenti e con le linee di politica economica che hanno finora portato avanti le Amministrazioni titolari.

Una particolare attenzione è poi riservata all'esame degli interventi per soggetti attuatori e alla proiezione territoriale delle responsabilità di realizzazione del Piano. Dimensioni che ben rappresentano la complessità della programmazione e le difficoltà che possono porsi ad una sua traduzione effettiva.

Centrale nella lettura della strutturazione del Piano sono i contributi attesi dalle misure previste in termini di obiettivi trasversali (giovani, divari territoriali, parità di genere, DNSH – *do not significant arm*), a cui si aggiungono le valutazioni di coerenza con i Pilastri della politica europea secondo quanto previsto all'art. 3 del Regolamento RRF.

Non di minor rilievo è, inoltre, la coerenza delle misure con quelle che sono le sfide dell'Italia di cui alle *Country Specific Recommendations* – (CSR) del Consiglio europeo. Un ultimo paragrafo è, infine, dedicato all'esame dei traguardi e obiettivi che accompagnano la traduzione effettiva del Piano negli anni fino al 2026. L'esame delle caratteristiche di questo insieme di passaggi restituisce il quadro di un processo attuativo scandito da molteplici elementi regolamentari, ripartizioni, accordi e linee guida, entro cui devono trovare collocazione vincoli realizzativi che presuppongono una forte collaborazione tra soggetti e livelli di governo per tutto l'orizzonte della previsione.

4. La seconda parte della I Sezione è diretta ad una verifica dell'attuazione del Piano. Essa è (e sarà) incentrata sul semestre concluso e sull'andamento delle realizzazioni effettive in quello in corso.

Si tratta di valutare i progressi della programmazione e il rispetto sia degli obiettivi (target e milestone) concordati con le Autorità comunitarie, che di quelli secondari (ITA) a sola valenza interna, dal cui adempimento dipende il procedere entro i tempi previsti dell'intero progetto. All'esame dei risultati del secondo semestre del 2021 si affiancherà un primo quadro dei progressi registrati nei primi mesi del 2022.

Tra gli elementi alla base del controllo vi è senza dubbio quello dedicato alla verifica delle strutture che le Amministrazioni centrali titolari degli interventi dovevano costituire per assicurare il coordinamento delle attività del Piano. Oltre alla rispondenza a quanto previsto dall'articolo 8 del decreto-legge 77/2021 della struttura prescelta e alla

verifica che la funzione di coordinamento e della gestione attuativa non incidano sulla funzione di controllo, particolare attenzione è dedicata alla sua adeguatezza sia in termini di numerosità che di competenza tecnico amministrativa. Seguire il processo di attuazione, ed in particolare il coordinamento della gestione, il monitoraggio e la rendicontazione e controllo, sono compiti particolarmente delicati da cui dipenderà in misura rilevante l'efficacia del Piano. Di qui, l'esame delle dotazioni organiche ed effettive individuate e delle competenze (amministrative, economiche, tecniche) su cui si è basata la selezione.

Una particolare attenzione è riservata, poi, alla definizione delle procedure oggetto del documento descrittivo del Sistema di Gestione e Controllo degli interventi, e la predisposizione del cronoprogramma delle azioni per ciascuna riforma e investimento. La verifica si estende alla definizione delle linee guida e istruzioni operative destinate ai Soggetti attuatori e a quelle adottate dall'Ufficio responsabile della funzione di monitoraggio a supporto dei Soggetti medesimi.

La predisposizione dei documenti di programmazione da parte delle Regioni consente di estendere tale analisi anche agli enti territoriali.

Completa questo primo quadro sull'attuazione del Piano un esame delle procedure finanziarie adottate sia dal punto di vista della verifica del processo di realizzazione, sia da quello del controllo e della leggibilità dei risultati nei documenti contabili. Un tassello fondamentale del sistema informativo, ancora in definizione, non solo per la verifica del Piano, ma anche per una valutazione complessiva dell'azione di politica economica che si sta realizzando.

Un approfondimento è, infine, dedicato alla gestione nel 2021 degli interventi "in essere". L'esercizio di ricostruzione condotto dalla Corte (in mancanza di una indicazione ufficiale) dei capitoli di bilancio a cui si riferiscono gli interventi già operativi all'avvio del Piano e che sono stati in esso ricompresi, consente una prima valutazione degli impegni e dei pagamenti operati nell'esercizio.

In allegato al capitolo un rapido focus sulla gestione nel 2021 del Piano complementare, del quale sono disponibili al momento i dati (ancora provvisori) relativi ai risultati della gestione.

5. In questa prima edizione sono contenuti, nella II Sezione, cinque temi di approfondimento. Il primo guarda alla situazione delle infrastrutture e degli investimenti pubblici prima dell'avvio del Piano. L'obiettivo è quello di ritornare su un tema noto, il ritardo accumulato dall'Italia in termini di dotazione infrastrutturale negli ultimi 20 anni, per leggere in questa luce le caratteristiche del Piano, soffermandosi sui tentativi di rilancio degli investimenti degli anni scorsi, le prime evidenze sugli andamenti nel triennio 2019-21 (prima del PNRR) e il quadro programmatico degli investimenti fissi lordi in Italia.

Il secondo è, invece, dedicato all'esame delle tensioni nella filiera delle costruzioni e all'andamento dei prezzi. Si tratta di un fenomeno (purtroppo non l'unico) di riscaldamento dei prezzi, destinato a incidere in misura rilevante sull'efficacia delle misure attivate e che rischia di depotenziare gli effetti attesi dal Piano. L'impatto sulle diverse filiere produttive più coinvolte nell'attuazione degli interventi programmati

rappresenta (e rappresenterà) un elemento fondamentale di cui tener conto nella gestione delle misure e nella valutazione, entro i margini consentiti, di eventuali riprogrammazioni.

Come da sempre sottolineato dalla Corte, uno dei punti di maggiore debolezza nelle capacità di tradurre in realizzazioni effettive gli investimenti infrastrutturali sta nella dotazione di capitale umano delle Amministrazioni pubbliche (centrali e territoriali). Essenziale la disponibilità di adeguati ruoli tecnici in grado di valutare e proporre le scelte infrastrutturali più necessarie per lo sviluppo e i servizi da garantire a cittadini e imprese, ma anche di tararne le realizzazioni sui bisogni effettivi e a preservarne la sostenibilità. Le scelte operate in questa fase di avvio del Piano muovono in tal direzione, ma non sempre hanno conseguito, finora, i risultati attesi.

Concludono l'esame, due approfondimenti sui servizi pubblici locali interessati dal PNRR: quelli relativi all'acqua e ai rifiuti. Si tratta primi esempi di analisi settoriale che troveranno spazio ricorrente nella Relazione per valutare non solo lo stato della realizzazione, ma anche la rispondenza delle scelte operate nella traduzione operativa alle effettive esigenze di miglioramento del servizio.

6. A regime, ferma rimanendo l'impostazione della II Sezione della Relazione, dedicata agli approfondimenti ritenuti via via più rilevanti, e consolidate le caratteristiche della Programmazione complessiva con l'identificazione puntuale dei progetti in essere e l'avvio delle nuove iniziative, maggior rilievo sarà dato al controllo sulla gestione degli interventi.

Oltre a confermare il monitoraggio dell'attuazione, con la verifica del rispetto sia delle scadenze europee che di quelle nazionali, il lavoro riguarderà:

- l'operare delle strutture poste a presidio del monitoraggio, della gestione e della corresponsione delle risorse;
- la coerenza dei programmi di intervento con quanto ci si attendeva in base al Piano.

Necessariamente a campione sarà la verifica della rispondenza ai criteri richiesti per l'ammissione al finanziamento dei progetti avviati ad esecuzione nel semestre e quella condotta sul complesso dei progetti già in corso d'opera, avendo a riferimento il rispetto delle condizioni poste alla base della selezione e la coerenza con l'obiettivo finale dell'intervento. Ciò sarà portato avanti ricorrendo all'estrazione, tra le misure approvate nel semestre e tra quelle già in corso di realizzazione, di due (distinti) campioni di interventi (estratti sempre avendo a riferimento i singoli CUP) e di cui verificare l'aderenza nell'attuazione alle caratteristiche richieste.

Il controllo, è bene ribadirlo, mira a supportare il lavoro di verifica richiesto alle Amministrazioni responsabili, con ciò affiancandolo, integrandolo e rafforzandolo. In ogni fase la verifica dovrà assumere ad esclusivo termine di riferimento i criteri previsti per ciascun intervento e riguarderà anche il rispetto delle condizionalità associate alle misure (rispetto della parità di genere, dell'obiettivo dell'occupazione giovanile, della quota di risorse da destinare al mezzogiorno) e del DNSH.

La segnalazione di eventuali discordanze, difformità o scostamenti rispetto agli obiettivi perseguiti o al cronoprogramma concordato in sede di definizione

dell'intervento, saranno oggetto delle Relazione semestrale e di specifico avviso all'Amministrazione responsabile per l'attivazione delle correzioni necessarie.

Il campionamento, a cura delle Sezioni riunite, sarà condotto garantendo una adeguata rappresentatività a livello di missioni/componenti e per aree territoriali. Alle verifiche saranno chiamate per competenza le diverse Sezioni di controllo della Corte. In particolare, ricadranno sulle Sezioni regionali di controllo la verifica dei progetti in esecuzione nelle rispettive Regioni.

Sempre a campione le verifiche della Corte sulle strutture responsabili del controllo nelle Amministrazioni titolari volte a verificare l'operare di adeguati controlli di legalità e di rispetto dei principi contabili, la tracciabilità delle operazioni e la codificazione contabile, i criteri assunti per la scelta dei realizzatori (se diversi dalla Amministrazione responsabile), la regolarità della gestione delle procedure e delle spese, l'osservanza delle misure previste per prevenire, individuare e correggere le eventuali irregolarità, affiancando le Amministrazioni a cui è affidata l'esecuzione.

Il controllo dovrà riguardare poi le scelte operate in termini di quote riconosciute a titolo di anticipazione o per quote intermedie o finali, ripercorrendo, anche in questo caso con una analisi necessariamente a campione, le scelte operate nei passaggi tra soggetti realizzatori, soggetti attuatori e Amministrazioni titolari. La verifica atterrà anche al rispetto degli elementi contenuti negli atti di finanziamento nei bandi nelle convenzioni previsti nei singoli interventi.

Un elemento di rilievo sarà il rispetto dei contenuti "informativi" previsti nei documenti di base. Si tratta di un controllo diverso (è bene sottolinearlo) rispetto a quello operato sulla documentazione presentata ad attestazione della spesa a livello europeo. Verificare il rispetto di quanto previsto all'articolo 34 del Regolamento 2021/241 in termini di "adeguata visibilità ai risultati degli investimenti e al finanziamento dell'UE" significa non solo verificare che le Amministrazioni responsabili forniscano informazioni aggiornate sui progetti di loro competenza, ma anche l'attualità, la tempestività, la completezza e la significatività delle informazioni fornite dai soggetti attuatori circa il procedere degli interventi e dei dati relativi all'impatto e agli effetti degli investimenti e/o delle riforme portate a termine.

Per il buon risultato degli interventi sarà importante una verifica dei flussi informativi, non solo a presidio del raggiungimento di *milestone* e *target* previsti dalla programmazione europea, ma anche di quelli intermedi. È prevista la possibilità di utilizzare oltre a REGIS anche sistemi satellite già esistenti. Sarà indispensabile certamente che questi si interfaccino con quello principale, ma sarà anche importante disporre al più presto di una mappa completa di detti sistemi e dei controlli che sono stati operati sulle caratteristiche e responsabilità dei processi. Così, anche grazie alla rete nazionale delle Sezioni della Corte a livello territoriale, sarà importante verificare anche sotto questo profilo i controlli disposti in relazione ai soggetti attuatori sul rispetto degli indirizzi previsti dalla Struttura di missione.

Le verifiche devono considerare, infine, i risultati e l'efficacia delle misurazioni previste dalla Cabina di regia sul fronte degli indicatori e il rispetto degli obblighi previsti per il monitoraggio degli interventi.

7. In questa prima Relazione 2022, nel primo capitolo, dopo aver richiamato i tratti salienti del PNRR, collocandoli anche nell'ambito del più complessivo panorama europeo, è stata sottolineata la scelta del legislatore di optare per un progetto molto vasto ed impegnativo considerati il numero di progetti messi in campo (283 o 320 incluso il Piano nazionale degli investimenti complementari - PNC) e le risorse coinvolte (il 38 per cento dei fondi complessivamente impegnati dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza nel programma NGEU e il 74 per cento dei soli fondi erogati a titoli di prestito) ed è stato rimarcato il ruolo cruciale assegnato nella gestione del Piano alle Amministrazioni titolari. Si è quindi offerta un'ampia panoramica del loro coinvolgimento anche per i connessi risvolti su quanto previsto in punto di controlli: con un numero di interventi tra 39 e 65, se si considerano anche quelli finanziati dal Fondo complementare, sono tre le Amministrazioni maggiormente coinvolte: il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS, con 65 progetti di cui 49 nel PNRR), la Presidenza del Consiglio (PCM, con 60 interventi di cui 55 nel PNRR) ed il Ministero della transizione digitale (MITD, con 39 progetti di cui 38 nel PNRR). A tali Amministrazioni sono riconducibili rispettivamente 40, 34,7 e 19,6 miliardi di risorse (che salgono a 49,5, 39,2 e 23,2 miliardi se si considerano anche i progetti finanziati con il Fondo complementare). Tuttavia, risulta diffuso ed ampio il coinvolgimento di tutti gli altri Ministeri, anche in veste di co-titolari, e con molti di essi che vedono crescere significativamente, almeno per taluni fronti di azione (missioni e programmi) risorse, impegni e responsabilità.

8. La scelta di puntare ad un Piano a largo spettro è ben evidenziata dai tanti ambiti coperti dalle riforme e dagli investimenti programmati: questi, snodandosi lungo sei Missioni (e 16 Componenti) puntano ad affrontare le sfide poste: a) dai processi di digitalizzazione e transizione ecologica e climatica; b) dagli avanzamenti nei nuovi paradigmi tecnologici, di cui è presupposto una crescita significativa delle conoscenze e della ricerca scientifica con i connessi risvolti in tema di politiche del lavoro; c) dall'aumento della resilienza dei sistemi di protezione sociale, a partire dalla tutela dei soggetti più fragili e dal rafforzamento del sistema sanitario duramente messo alla prova dalla pandemia. Uno spettro così largo è esso stesso testimone dello sforzo richiesto alle Amministrazioni in termini gestionali, anche considerati i tempi di gestazione dell'iniziativa NGEU particolarmente sfidanti. Un esame del rapporto tra la natura degli investimenti e delle riforme previste dal Piano e le attività preesistenti delle Amministrazioni ha messo in evidenza come in molti casi si è scelto di promuovere progetti che rappresentavano già parte integrante delle pregresse linee di sviluppo di lungo periodo e che potranno essere ora realizzate concretamente grazie all'allentamento (o al venir meno, nel caso dei fondi a sovvenzione) dei vincoli di bilancio. Tali elementi di continuità e punti di contatto lungi dal dover essere apprezzati negativamente possono rappresentare elementi di maggiore garanzia circa la possibilità di riuscire ad attuare efficientemente i tanti progetti previsti.

9. Gli effetti del PNRR sui saldi di finanza pubblica saranno sia diretti, ossia di primo impatto (strettamente correlati, questi, con alla natura dei fondi impiegati:

sovvenzioni o prestiti), sia indiretti, nella misura in cui le iniziative poste in essere avranno successo sul piano macroeconomico e genereranno effetti “di retroazione” in termini di maggiore crescita e quindi minor deficit e debito, sia in valore assoluto sia in rapporto al prodotto interno lordo (per l’aumento del denominatore dei *ratios*).

Gli effetti economici, ufficialmente stimati in un aumento del Pil pari, a fine periodo, al 3,6 per cento rispetto ad uno scenario di base senza PNRR (o 2,7/1,8 per cento sotto ipotesi tecniche più restrittive e tali da definire uno scenario medio o basso, rispettivamente), dipenderanno naturalmente anche da qualità, dimensione e *timing* degli interventi. Rileva la programmazione finanziaria sull’intero periodo, e ciò anche per l’influenza sulle aspettative degli operatori. I dati al riguardo evidenziano come già nell’esercizio 2021 erano previsti oltre 12 miliardi di risorse da attivare (15 considerando anche i fondi complementari). Ma è dal 2022 che ci si attende un’accelerazione, con una spesa annua programmata che raggiungerebbe i 27 miliardi per crescere ancora significativamente nel triennio successivo: a 36 miliardi nel 2023, a 44 nel 2024 e a 40 miliardi nel 2025. Nell’anno di chiusura del Piano il residuo da impiegare sarebbe invece pari a 30 miliardi. Il picco degli impieghi e dello sforzo in termini di capacità di spesa è atteso dunque per il biennio 2024-2025.

10. Importante è il contributo che il Piano ha la potenzialità di offrire al conseguimento di tutti i cosiddetti obiettivi trasversali. Si valuta che circa 123 miliardi sui 191,5 complessivi potranno concorrere alla crescita dell’occupazione dei giovani; che progetti per 149 miliardi dovrebbero avere un’incidenza sulla riduzione dei divari territoriali; che 114 miliardi dovrebbero contribuire all’affermazione della parità di genere. Quanto al rispetto del criterio di non arrecare danno all’ambiente (cosiddetto DNSH - *do not significant harm*), criterio a cui tutte le misure previste dal PNRR devono sottostare e del cui rispetto gli Stati membri sono tenuti a rendere conto, si stima che un gruppo di misure corrispondenti al 45,6 per cento dei fondi totali (87,3 miliardi) è disegnato in modo tale da garantire un contributo sostanziale (cosiddetto regime 1) mentre il 54,4 per cento (104,2 miliardi) garantisce l’esclusivo rispetto dei principi DNSH (regime 2).

11. Il Piano contribuirà in misura importante a tutti e sei i Pilastri che il Regolamento (UE) 2021/241 indica come fondativi dello stesso NGEU: la transizione verde, la trasformazione digitale: la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva; la coesione sociale e territoriale; la salute e la resilienza dei sistemi istituzionali; le politiche per la prossima generazione. Parimenti rilevante sarà l’apporto previsto per superare le 12 sfide specifiche dell’Italia individuate dalla Commissione europea nell’ambito delle Raccomandazioni 2019 e 2020. Si valuta altresì che un contributo diretto anche alle cosiddette sfide comuni e ai sette programmi chiave (*Flagship Programs*) individuati in ambito europeo sarà fornito dal 56 per cento degli interventi (157 sui 283 totali) con 65 di essi correlabili all’obiettivo dell’ammodernamento, 35 a quello dell’aggiornamento delle competenze, 22 a quello dell’accensione di cui al *Green Deal europeo* (e del connesso obiettivo in materia di energie rinnovabili), 20 all’obiettivo della ristrutturazione. In termini di ammontare delle risorse coinvolte, i 114 miliardi allocabili

riguardano per circa 39 miliardi il programma della ristrutturazione, per circa 18 miliardi ciascuno il programma dell'ammodernamento e dell'aggiornamento delle competenze, per 11 miliardi quello dell'accrescimento della scala e per importi minori gli altri tre programmi.

12. Muovendo verso gli aspetti di attuazione del Piano, nella parte finale del capitolo viene, da un lato, offerta una panoramica dei soggetti attuatori, i quali vengono distinti in base alla propria localizzazione (nazionale vs territoriale) e classificati per principali tipologie (Ministeri, Regioni, Agenzie pubbliche, ecc.); dall'altro, viene prodotta un'analisi di dettaglio dell'insieme dei traguardi e degli obiettivi che dovranno essere raggiunti dall'Italia nell'arco dell'intera vita del PNRR.

Circa il primo punto l'esame effettuato porta a quantificare in 70 miliardi (37 per cento) la componente di progetti che trova attuazione a livello territoriale e in 121 miliardi (63 per cento) quelli i cui soggetti attuatori sono "nazionali".

Quanto al secondo aspetto l'analisi svolta mette in rilievo come gli obiettivi europei e nazionali assolvano a funzioni diverse ma complementari. I primi grazie alla loro coerenza per la corresponsione delle risorse finanziarie sono volti a rendere stringenti nel breve periodo i tempi di assunzione dei provvedimenti necessari a rendere solida la programmazione sui terreni chiave del disegno europeo. A ciò è funzionale la concentrazione nei primi semestri dei traguardi necessari a consolidare le condizioni su cui fondare il raggiungimento degli obiettivi del Piano (obiettivi da cogliersi prevalentemente nella fase finale del periodo di programmazione). I secondi sono pensati per assolvere ad una sorta di "sorveglianza interna": stabilite le chiavi di volta degli interventi essi scandiscono il *timing* interno che garantisce il raggiungimento degli obiettivi concordati.

La fitta rete di tali obiettivi mira ad assicurare il contributo che deve venire non solo dagli attuatori effettivi degli interventi ma anche da una efficace collaborazione tra diversi soggetti e livelli di governo, limitando esplicitamente i tempi di concertazione oltre che di assunzione di un adeguato quadro regolamentare. Soprattutto per alcune misure, è necessario che i soggetti tenuti all'attuazione degli specifici obiettivi sviluppino un dialogo istituzionale che se non adeguatamente coordinato potrebbe condizionare la buona riuscita della misura.

13. L'analisi svolta ha messo in rilievo come l'attuazione stia procedendo con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali senza aver accusato finora particolari ritardi.

Sia nel primo semestre della programmazione (il secondo del 2021) sia in quello in corso, i *target/milestone* sono stati o sono in corso di attuazione. E ciò sia guardando a quelli necessari per il rispetto della programmazione concordata a livello europeo sia a quelli esclusivamente nazionali. Tutti conseguiti i primi 51 obiettivi dello scorso semestre, come peraltro recentemente riconosciuto dalla stessa Commissione europea; ad essi sono correlate 63 iniziative (22 per cento del totale), cui si associano risorse finanziarie per 46,5 miliardi (circa un quarto del totale del piano). Peraltro, a seguito del raggiungimento del primo *set* di obiettivi semestrali, possono ritenersi già ultimati 15

progetti (5,3 per cento del numero complessivo di iniziative, per complessivi 1,5 miliardi), per i quali non residuano ulteriori *milestone* o *target* da rendicontare nei confronti dell'Unione europea. Per gli obiettivi ITA, in assenza di un processo formalizzato di monitoraggio e rendicontazione, la ricognizione effettuata dalla Corte dei conti evidenzia un tasso di realizzazione più basso (69 per cento), sebbene in alcuni casi il conseguimento dell'obiettivo intermedio interno possa ritenersi assorbito nel raggiungimento del correlato traguardo europeo.

Nel semestre in corso l'avanzamento del Piano impone ulteriori 45 obiettivi europei, sei dei quali risultano allo stato già conseguiti. I nuovi *milestone/target* in scadenza interessano ulteriori 50 progetti del PNRR, portando così a 113 il numero di iniziative attivate da obiettivi europei (pari a quasi il 40 per cento del totale), con risorse finanziarie per 79 miliardi (41 per cento del totale). A ciò si aggiungono, nel semestre in corso, 70 obiettivi intermedi nazionali e ulteriori 55 *target* legati ai progetti finanziati con il Fondo complementare.

14. Particolarmente intenso, oltre che denso di complessità, l'avvio delle riforme, siano esse “di accompagnamento” o “abilitanti”. Ancora preliminari i passi compiuti in campi da cui sono attesi, nel prossimo futuro, risultati di rilievo, non solo per il rispetto degli obiettivi concordati a livello europeo, ma, soprattutto, per la crescita del Paese. Si pensi, ad esempio, alla riforma dell'amministrazione finanziaria che, per potersi tradurre in miglioramenti di carattere strutturale e permanente del sistema fiscale, richiede ulteriori interventi che allo stato attuale risultano ai margini della strategia delineata.

Ma anche al miglioramento delle procedure amministrative per incoraggiare il rispetto degli oneri fiscali da cui sono attesi risultati tangibili entro la fine dell'anno in corso (aumento delle lettere di conformità, un incremento di gettito con esse ottenuto di almeno il 15 per cento) che risulta allo stato in una “fase di sostanziale valutazione e programmazione operativa delle azioni e delle misure da intraprendere”.

Analoghe considerazioni valgono in riferimento alla Riforma fiscale “di accompagnamento” al Piano i cui contenuti non si presentano ancora compiutamente delineati per quanto attiene, in particolare, alla portata dell'opzione per un modello effettivamente duale, alla riforma del sistema catastale ed alle misure volte alla razionalizzazione del sistema di agevolazioni fiscali. In essa non si affronta la riforma delle procedure di riscossione dei tributi che, come più volte segnalato dalla Corte¹, dovrebbe costituire un intervento di assoluto rilievo nella complessiva strategia di contrasto all'evasione.

Ancora iniziali i passi compiuti in relazione alla riforma del quadro di revisione della spesa pubblica (*spending review*): istituito il Comitato scientifico, si prevede di definire gli obiettivi quantitativi da cogliere nel triennio 2023-25, ma senza ancora individuare modalità e aree di intervento specifiche. Il tempestivo rilancio del ciclo di *spending review* costituirà il presupposto per recuperare margini di risparmio utili a garantire un sentiero di rientro dai livelli di spesa pubblica legate alla fase emergenziale.

¹ Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2021 sul Coordinamento della finanza pubblica, *Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva*, pag. 139 e segg.; Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2020, Vol. I, Tomo I, punto 2.4.7 *Fattori ostativi alla riscuotibilità dei carichi*, pag. 140 e segg.

Trattasi, in tutti i casi, di riforme da cui dipende maggiore equità e un miglioramento della competitività del sistema produttivo, risultati ancora più importanti a fronte di un quadro macroeconomico in cui cresce l'incertezza in relazione alle tensioni internazionali.

15. L'esame che si è potuto effettuare, tuttavia, è ancora limitato: manca, anche in ragione di un più lento avvio rispetto alle previsioni del sistema informativo, un quadro complessivo degli interventi specifici relativi alle misure "in essere" transitate nel Piano, un bilancio dei risultati ottenuti in importanti investimenti già avviati e che, quindi, hanno continuato a procedere anche al di fuori della griglia dei *milestone/target* previsti in questa prima fase.

Inoltre, i dati al momento disponibili relativi ai progetti complementari indicano un avanzamento solo parziale di quanto originariamente programmato: solo poco più del 50 per cento delle somme stanziare sono state impegnate e pagate.

Non può essere trascurato, poi, che la forte crescita delle somme previste dal PNRR e dal Piano complementare si innesta su una spesa in conto capitale fortemente aumentata negli anni della crisi sanitaria e che, specie in alcune Amministrazioni, ha visto un forte incremento degli oneri gestionali. Tra il 2019 e il 2021, al netto di quanto previsto per nuovi interventi dai Piani, la spesa in conto capitale è passata da 47 miliardi a 95 miliardi. Nel bilancio per il triennio 2022-24 gli stanziamenti rimangono su livelli elevati (85 miliardi nel 2022, per stabilizzarsi tra i 79-80 miliardi nel biennio successivo). A tali importi si dovrebbero aggiungere quelli ulteriori attivati dai Piani: 22,4 miliardi nel 2022, rispettivamente 30 e 37 nel biennio successivo. Uno sforzo realizzativo notevole soprattutto perché legato ad una programmazione di risultato molto "vincolata".

Anche da questo punto di vista sono fondamentali, quindi, la disponibilità di strutture amministrative adeguate, una capacità progettuale in grado di assistere e guidare i soggetti attuatori, un efficace coordinamento tra livelli di governo, un quadro regolamentare efficace e rapido. Su questi fronti, che pur registrano segnali positivi, persistono lentezze nell'attuazione importanti.

Nei tempi previsti il processo di aggiornamento della normativa degli appalti sia sul piano delle misure temporanee con efficacia immediata, sia sul fronte della revisione strutturale del codice, riprendendo un filo riformatore che porti ad un assetto regolamentare stabile del settore, anche attraverso una valutazione di efficacia delle disposizioni di semplificazione *medio tempore* introdotte, ai fini di una loro eventuale stabilizzazione.

Consistenti anche i progressi maturati nel campo del rafforzamento della capacità amministrativa, attraverso i piani di assunzione specificamente previsti dal d.l. n. 80/2021, e in quello delle misure di semplificazione delle procedure amministrative, con le disposizioni contenute nel d.l. n. 77/2021 e nel d.l. n. 152/2021. Trattasi di aspetti centrali rispetto all'obiettivo di velocizzazione delle fasi decisionali della PA che richiederanno, tuttavia, fisiologici tempi di consolidamento per espletare appieno i propri effetti.

16. Più lenta di quanto auspicabile è invece l'implementazione, all'interno delle singole Amministrazioni responsabili, delle strutture tecniche di coordinamento delle attività del PNRR. Se, da un lato, sono stati adottati gli atti regolamentari concernenti la relativa istituzione e articolazione, dall'altro lato non altrettanto tempestivamente si è proceduto al completamento delle dotazioni organiche delle strutture in discorso, in particolare con riguardo alle posizioni dirigenziali per le quali risultano ancora da finalizzare circa il 40 per cento degli affidamenti di incarichi. Non mancano peraltro casi di scoperta pressoché integrale delle posizioni dirigenziali, con il conseguente rischio che le difficoltà organizzative possano tradursi in ritardi o ostacoli all'implementazione dei progetti. Ciò peraltro è già percepibile nel basso tasso di *compliance*, da parte delle strutture tecniche, rispetto all'adozione della documentazione gestionale, in particolare relativa alla definizione del sistema di gestione e controllo delle procedure e all'elaborazione dei cronoprogrammi delle azioni.

Ancora limitata la disponibilità di strutture tecniche a sostegno delle riforme centrali e delle capacità progettuali delle Amministrazioni territoriali. Una capacità, quest'ultima, non surrogabile, pena la perdita dei fondi o la necessità di riprogrammare gli interventi, con il ricorso a quote di riserva. Difficoltà peraltro accentuate, nel caso degli enti territoriali e, più in particolare, di quelli del Mezzogiorno, dal grado di concentrazione temporale dei bandi di selezione dei progetti e di assegnazione delle risorse, in particolare a partire dal mese di dicembre 2021, con intervalli di partecipazione particolarmente stringenti (in media circa due mesi). Sarà, al riguardo, fondamentale che l'ampia gamma di strumenti di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa delle realtà territoriali sia prontamente disponibile. In questo senso, quindi, si muove nella giusta direzione la recente istituzione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, di uno specifico tavolo tecnico di coordinamento, proprio dedicato alle azioni di assistenza tecnica.

Infine, i tempi ristretti per l'attuazione hanno portato in più casi a concentrare gli investimenti sull'edilizia e sul sostegno dell'innovazione attraverso acquisizione di attrezzature con il ricambio del parco tecnologico. Modalità che rispondono all'esigenza di rispettare i tempi essendo quelle più facilmente cantierabili.

Andrà attentamente monitorata l'implementazione di tali strutture in rapporto alle necessità effettive evitando che esse non trovino utilizzazione; ma anche che scelte non condivise scarichino sul futuro (oltre all'orizzonte del piano) oneri correnti di natura permanente di cui sarà necessario individuare coperture adeguate.

17. Nel primo capitolo della II Sezione della relazione si offre un'analisi della situazione degli investimenti pubblici. Si considerano dapprima le evoluzioni di lungo periodo, anche attraverso un confronto con i principali Paesi europei, evidenziando il forte ritardo accumulato dall'Italia nella dotazione infrastrutturale. Tra il 2007 e il 2019 gli investimenti hanno visto una riduzione cumulata del 29 per cento in termini reali, tale che i nuovi flussi non sono stati sufficienti a compensare l'ammortamento dello stock di capitale. A ciò si è accompagnato la mancanza di manutenzione delle infrastrutture esistenti determinando un grave deterioramento della nostra dotazione, di cui si è avuta una crescente consapevolezza negli anni scorsi.

Tali andamenti riflettono i noti divari territoriali, ma sono altresì riconducibili agli effetti sull'accumulazione pubblica delle politiche di riduzione dell'indebitamento, in un contesto in cui altre voci della spesa risultavano difficilmente comprimibili, mentre l'andamento delle entrate risultava penalizzato dalla debolezza della crescita. Esso è in parte anche legato ai limiti nella capacità di progettazione e realizzazione, soprattutto da parte degli enti locali che hanno un ruolo importante nella realizzazione delle opere pubbliche, come pure alle difficoltà relative alle normative e all'incertezza innescata dai continui cambiamenti nelle regole relative alla finanza degli enti locali, che hanno scoraggiato i programmi di spesa più ambiziosi, che richiedono una programmazione di medio termine.

La fase di caduta degli investimenti pubblici sembra essersi esaurita nel 2018 e nell'ultimo triennio si è assistito a un consistente recupero (+27 per cento la crescita cumulata reale), portando la quota sul Pil al 2,9 per cento, poco sotto il livello degli anni precedenti la crisi finanziaria. Lo spartiacque rappresentato dai risultati del 2019 poggia sugli effetti di interventi normativi che hanno interessato due ambiti cruciali per la spesa pubblica in investimenti: la regolamentazione degli appalti pubblici e le regole di bilancio degli enti locali, con il superamento del Patto di stabilità interno, la concessione di spazi finanziari, il crescente contributo al finanziamento di opere pubbliche nell'ambito dell'edilizia scolastica e della messa in sicurezza di edifici e territorio.

Da una analisi basata sulla banca dati SIOPE emerge come, nonostante l'aumento della quota degli investimenti effettuati dallo Stato, riconducibile alle misure adottate per stabilizzare l'economia durante l'emergenza, tutti i soggetti istituzionali hanno aumentato, nel periodo, i propri investimenti. Disaggregando la spesa dell'ultimo anno per area geografica, si rileva una dinamica più vivace nelle Isole e al Nord-ovest a fronte di una più contenuta nel Nord-est. Quanto alla composizione settoriale, a livello territoriale non si rilevano particolari differenziazioni, a significare di come le linee di finanziamento individuate a livello centrale, indirizzando le priorità strategiche di sviluppo, impattino proporzionalmente su tutti gli enti in modo uniforme: la messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici con priorità per quelli scolastici, lo sviluppo delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile in cui rientra anche l'efficientamento energetico e la mobilità.

La fase di crescita degli investimenti pubblici italiani, che è in atto dal 2019, si rafforzerà nei prossimi anni grazie alle risorse messe in campo dal PNRR. Se quest'esito è scontato, anche perché esplicitamente assunto fra gli obiettivi del Piano, non è tuttavia ancora definita per intero la progressione temporale con cui l'accelerazione degli investimenti prenderà corpo. Guardando alle indicazioni più recenti contenute nella NaDEF 2021, il Piano viene disaggregato per singoli anni, distinguendo fra spese correnti, investimenti, altre spese in conto capitale e riduzione di entrate. Il periodo considerato è tuttavia solo il 2020-2024, lasciando scoperto l'ultimo biennio. Le indicazioni fornite si riferiscono inoltre ai soli interventi finanziati dal DRR – *Dispositivo di ripresa e resilienza* – e sebbene distinguano tra sovvenzioni e prestiti, per quest'ultimi non riportano la componente relativa ai nuovi progetti e quella degli interventi sostitutivi già scontata nei profili tendenziali. Anche questo è un elemento di indeterminatezza che andrà sciolto in parallelo con la progressiva attuazione del Piano.

Tenuto conto di tali elementi, nel quarto paragrafo vi è una prima ricostruzione sulla base delle fonti ufficiali a oggi disponibili dell'impatto atteso dal PNRR in ciascuno degli anni dal 2020 al 2024. Il percorso programmatico dell'accumulazione pubblica, esplicitato nella NaDEF con riferimento alle spese finanziate a valere sul DRR, viene esteso a comprendere le risorse del Fondo complementare e del programma React-EU.

A fronte di investimenti finanziati attraverso il RRF pari a oltre 15 miliardi quest'anno, 21,6 miliardi nel 2023 e 34,4 miliardi nel 2024, la componente finanziata attraverso il Fondo complementare risulterebbe pari a 4,7 miliardi nel 2022, a 4,3 miliardi nel 2023 e a 3,5 miliardi nel 2024. In termini cumulati, il PNRR finanzierebbe nel periodo investimenti per complessivi 93,5 miliardi, di cui circa 80 miliardi attraverso il DRR e quasi 13,5 miliardi con il Fondo complementare. La componente propriamente aggiuntiva degli investimenti finanziati dal PNRR è pari nelle stime a quasi 11 miliardi nel 2022, a circa 15,8 miliardi nel 2023 e a 24 miliardi nel 2024, per un valore cumulato di 56,9 miliardi.

18. Tra il 1997 e lo scoppio della pandemia, il settore delle costruzioni in Italia ha sperimentato diverse fasi del ciclo economico: prima, fino alla crisi finanziaria, un *boom* di investimenti nel settore e una reazione ancora più vigorosa dei prezzi, e, successivamente, una forte contrazione in termini reali e nominali, protratta fino al 2015. A partire da quell'anno, tuttavia, il settore ha cominciato ad attraversare una lenta e graduale ripresa, più nei volumi che nelle quotazioni, poi bruscamente interrotta dall'emergenza pandemica da Covid-19 nel 2020. Il conseguente sconvolgimento delle modalità di lavoro e degli stili di vita, unitamente ai generosi incentivi fiscali, ha permesso di riprendere la crescita già nell'estate del 2020 con ancora più forza, non supportata però dall'offerta, indebolita da scarsità di materiali e professionisti. Secondo recenti previsioni (Unioncamere), le assunzioni previste di operai specializzati nell'edilizia e nella manutenzione degli edifici e di personale generico nelle costruzioni saranno particolarmente difficili; soprattutto nel primo caso, per mancanza di candidati e preparazione inadeguata. Dopo diversi anni di contrazione, ad oggi il settore appare impreparato sia per il numero di imprese che per la loro dimensione.

19. Il pubblico impiego ha un ruolo importante per la realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dato che l'attuazione dei diversi progetti che lo compongono richiede una capacità amministrativa e gestionale adeguata, a livello sia di Amministrazioni centrali che Locali. Negli ultimi anni, però, la consistenza del personale della PA ha sperimentato un'importante contrazione, per effetto delle diverse misure di controllo della spesa pubblica e in particolare del c.d. blocco del *turnover*, che ha limitato le assunzioni di nuovo personale in sostituzione di quello cessato per pensionamento. Tra le conseguenze di tali misure, oltre alla riduzione numerica delle unità di lavoro occupate nell'Amministrazione pubblica, c'è anche l'aumento dell'età media del personale, che ora è tra i più vecchi nei Paesi occidentali. Inoltre, il mancato rinnovo del personale ha limitato l'ingresso di figure professionali nuove, maggiormente adeguate alle nuove e pressanti esigenze della PA. Nel 2020, sul totale dell'occupazione della PA, i laureati in giurisprudenza e in economia rappresentavano il 13 per cento; le lauree in materie

tecniche (ingegneria, architettura, urbanistica) erano invece possedute solo dal 3,9 per cento degli occupati mentre, considerando le professionalità attualmente molto richieste nel mercato del lavoro, per effetto della necessità di governare i cambiamenti tecnologici, come la transizione digitale in corso (includendo quindi anche chimica, fisica, matematica, statistica, informatica, scienze biologiche, biotecnologie) la percentuale raggiungeva il 5,6 per cento. Con le misure assunte di recente si è fatto uno sforzo importante, dopo anni di vincoli all'assunzione di nuovo personale. Per rendere maggiormente attrattivo l'impiego pubblico, specie per le figure con elevata competenza tecnica, si è prevista anche l'istituzione di un'ulteriore area funzionale, destinata al personale di alta qualificazione specialistica, intermedia tra i funzionari e i dirigenti. Passi importanti di cui si dovrà valutare l'efficacia.

20. Con l'attuazione del PNRR il servizio idrico integrato italiano è chiamato a chiudere i divari ereditati dal passato e a porre le basi per affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici, dalla riduzione nella disponibilità della risorsa idrica e dalla tutela dell'ambiente. Molti passi avanti sono stati compiuti dal 2012 con il mandato di regolazione conferito ad ARERA e con l'istituzione della "gestione unica" d'ambito territoriale ottimale nel 2014. Ma ai progressi delle Regioni del Centro-Nord si sono accompagnati solo deboli progressi in talune realtà del Mezzogiorno, e segnatamente in Campania, Molise, Calabria e Sicilia.

I dati che caratterizzano il *water service divide* mostrano chiaramente che i maggiori ritardi affliggono i territori in cui il riassetto della "catena di comando" non si è ancora conclusa, dove mancano operatori industriali e persistono le gestioni dirette dei Comuni. In questi territori, le inerzie e le inadempienze, sia degli Enti pubblici locali, sia delle Regioni, hanno inibito sino ad oggi lo sviluppo del settore. Ancora di recente, la società pubblica partecipata dallo Stato e dalle Regioni voluta dalla legge di stabilità per il 2018 per rimettere in sesto l'approvvigionamento idrico nel Distretto dell'Appennino Meridionale è rimasta lettera morta.

Il *water service divide* nella gestione e nella erogazione del servizio idrico si è dunque ampliato facendo emergere in modo chiaro l'esigenza di una iniziativa centrale dedicata al Mezzogiorno. Il PNRR ha indicato altresì un palinsesto di riforme e di linee di investimento volte a ricucire le distanze.

Tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2022 diverse misure hanno trovato applicazione o avvio. Rimangono, tuttavia, aspetti che dovrebbero essere rinforzati in tempi celeri per non pregiudicare l'accesso ai fondi del PNRR e perdere l'opportunità di rilancio. Si tratta, in particolare, di accelerare i tempi per la costituzione della società dell'approvvigionamento idrico del Mezzogiorno, quale soggetto abilitatore degli interventi necessari e la gestione dei trasferimenti di risorsa idrica tra le Regioni del Mezzogiorno; della previsione di termini perentori per l'affidamento ai gestori unici d'ambito e l'attivazione di misure di *enforcement* a garanzia di tale rispetto, con profili sanzionatori per le Amministrazioni inadempienti; di una iniziativa a forte valenza centrale che preveda affidamenti transitori a soggetti dotati di adeguate capacità industriali e organizzative per superare lo stallo dei mancati affidamenti al gestore unico,

o comunque di supporto all'avvio nel caso di operatori affidatari costituiti ex-novo, al fine di garantire l'accesso ai fondi del PNRR e la realizzazione degli opere.

Nei prossimi anni il settore della gestione del ciclo dei rifiuti sarà interessato da profondi mutamenti, in particolare con l'implementazione delle politiche e strategie di derivazione comunitaria finalizzate a sostanziare l'economia circolare.

Diversi ostacoli ancora frenano una gestione efficace ed efficiente dei rifiuti nel Paese. Basti pensare ai deficit territoriali di talune frazioni critiche di rifiuto, come il rifiuto indifferenziato e l'organico, o al mancato completamento della governance su tutto il territorio nazionale. O ancora, all'eccessiva lunghezza delle tempistiche nella realizzazione delle opere preposte alla gestione delle diverse fasi del ciclo, in particolare per il trattamento/smaltimento, anche a causa dei fenomeni NIMBY e NIMTO particolarmente pronunciati, e ai divari di qualità del servizio.

Relativamente alle disposizioni contenute nel PNRR, per il settore dei rifiuti, a prevalere, è il pilastro delle riforme, dal momento che non sono stati previsti rilevanti investimenti infrastrutturali, stante una dotazione di appena 2,1 miliardi di euro. Decisivo sarà dunque l'apporto offerto dai tre interventi riformatori settoriali: la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti e il supporto tecnico alle Autorità locali.

Circa lo stato di avanzamento del Piano per i rifiuti, il primo semestre del 2022, e in particolare il secondo trimestre, rappresenta un momento cruciale, dal momento che verranno definiti compiutamente i contenuti delle riforme e dovrebbe iniziare a delinearsi un quadro più chiaro in merito agli interventi infrastrutturali.

Quanto meno per la Strategia e il Programma nazionali, le informazioni rese disponibili con le versioni preliminari delle riforme consentono di delineare un buon punto di partenza. Tuttavia, è parso opportuno suggerire alcuni sviluppi che, se recepiti, potrebbero consentire una maggiore efficacia delle riforme.

Parimenti, circa gli investimenti, è occorsa una proroga di un mese nel lasso di tempo entro cui inviare le domande, a causa delle poche proposte avanzate dal Mezzogiorno, l'area ove è maggiore la carenza infrastrutturale. La proroga ha consentito di accrescere il valore delle richieste complessive e, segnatamente, di quelle provenienti dal Mezzogiorno. Sarà fondamentale che gli impianti vengano prima individuati e, successivamente, realizzati, nel limite dei tempi stringenti dettati dall'attuazione del PNRR, proprio a partire dalle aree del Paese a maggiore fabbisogno.

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

PAGINA BIANCA

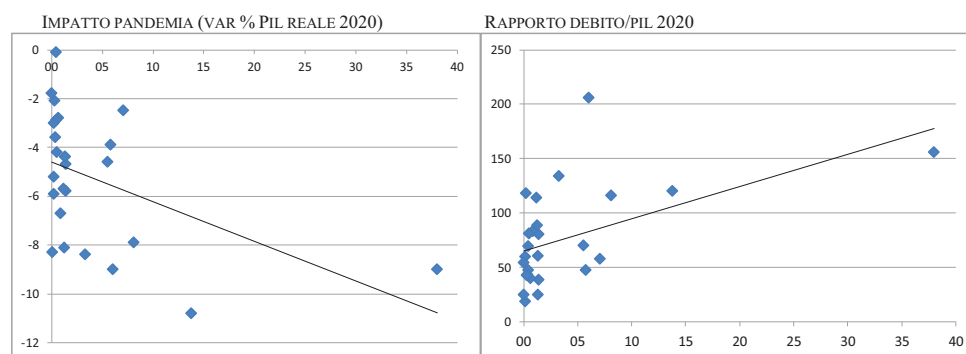
PNRR, MISSIONI, AMMINISTRAZIONI TITOLARI: ASPETTI GENERALI E PROGRAMMATORI

IL PNRR: STRUTTURA E CARATTERISTICHE

1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia si caratterizza per la sua estensione. La scelta del legislatore è stata infatti quella di intervenire con riforme ed investimenti in un amplissimo numero di settori al fine di superare le multiformi debolezze strutturali alla base delle insoddisfacenti prestazioni della nostra economia negli ultimi 30 anni. Con 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 a titolo di sovvenzioni e 122,6 a titolo di prestito) il Piano è, nel confronto europeo, il più vasto dei 26 presentati¹. La posizione di primo piano dell'Italia spicca in termini di quota delle risorse sul complesso di quelle rese disponibili dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza - DRR (il 38 per cento, e ben il 74 se si considerano i soli fondi erogati a titolo di prestito). Essa sembra peraltro riflettere, da un lato, il peso relativamente molto significativo esercitato dalla pandemia sull'andamento del prodotto interno lordo e, dall'altro, aspetti di più strutturale debolezza del sistema colte, sinteticamente, dall'elevata incidenza del debito pubblico (Grafico 1)².

GRAFICO 1

ADESIONE AL DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA (QUOTE PER CENTO DEI PNRR) E RELAZIONE CON
L'IMPATTO DELLA PANDEMIA E IL RAPPORTO DEBITO/PIL: PAESI DELL'UNIONE EUROPEA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ameco

¹ L'Olanda non ha presentato alcun Piano. Alla data di pubblicazione del primo rapporto della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio europei sull'implementazione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, rapporto elaborato ai sensi dell'art. 31 della Decisione di Esecuzione del Consiglio (2021/2502), i Piani nazionali approvati risultavano 22. Non risultavano ancora approvati i Piani di Polonia, Ungheria, Bulgaria e Svezia. Alla stessa data risultavano già pagati dalla Commissione ai Paesi membri 66,6 miliardi, di cui 56,6 a titolo di prefinanziamento (di cui 24 miliardi all'Italia) e 10 a titolo di prima rata (alla Spagna).

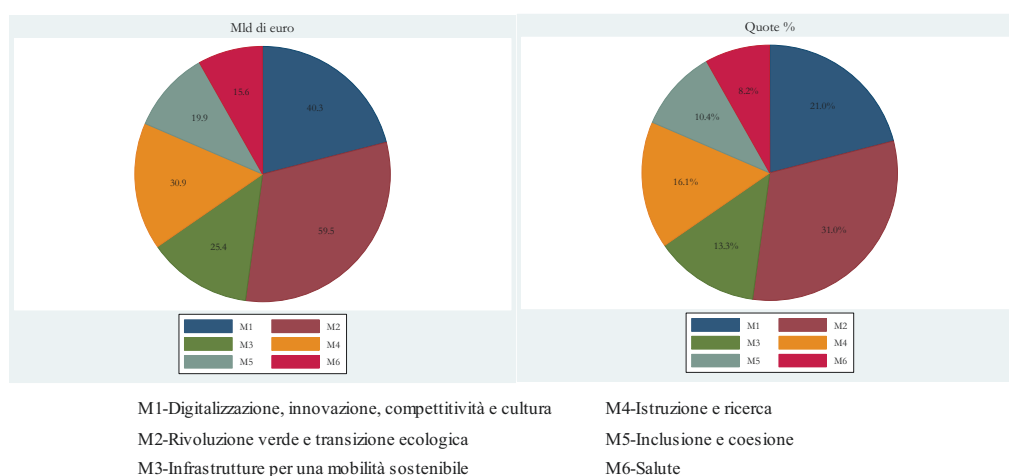
² Una relazione inversa tra la quota di risorse del DRR e la performance macroeconomica si riscontra anche ove si consideri anziché il tasso di variazione del Pil nell'anno della pandemia, quello medio di lungo periodo (2000-2019).

Missioni e Componenti

2. Il largo spettro degli interventi previsti dal Piano dell'Italia ben emerge guardando alla distribuzione delle risorse lungo le sei missioni e le 16 componenti ad esse riconducibili (Grafici 2 e 3), (Tavola 1), missioni e componenti che si sviluppano lungo i tre assi principali individuati dal legislatore nel quadro delle linee guida fissate nel Regolamento UE 2021/241: digitalizzazione e innovazione tecnologica; transizione ecologica e climatica; inclusione sociale.

GRAFICO 2

RISORSE DEL PNRR PER MISSIONI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

La distribuzione delle risorse tra le sei missioni evidenzia il ruolo rimarchevole della missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, a cui sono destinati circa 60 miliardi di euro (31 per cento del totale), seguita poi dalla missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, con 40 miliardi (21 per cento) e, a continuare, la missione 4 “Istruzione e ricerca”, con 31 miliardi (16,1 per cento), la missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” con 25 miliardi (13,3 per cento), la missione 5 “Inclusione e coesione” con 20 miliardi (13,3 per cento) e la missione 6 “Salute” con 16 miliardi (8,2 per cento). Nell’ambito di ciascuna missione, la distribuzione dei fondi per componenti dà ulteriormente il segno della volontà del legislatore di affrontare e superare talune peculiari debolezze dell’economia italiana: ne derivano quote importanti di investimenti per la digitalizzazione e l’innovazione tecnologica (M1C2, con quasi 24 miliardi, il 12,5 per cento dei complessivi 191,5 miliardi); per lo sviluppo delle reti ferroviarie (M3C1, con 24,8 miliardi, il 12,9 per cento), per le energie rinnovabili, l’idrogeno, le reti e la mobilità sostenibile (23,8 miliardi, il 12,4 per cento), per il rafforzamento dei servizi educativi e di istruzione (19,4 miliardi, il 10,1 per cento) oltre a quelli in molti altri ambiti.

Al di là della distribuzione delle risorse finanziarie tra grandi comparti di intervento, nel Piano l'obiettivo di superare in un'ottica strutturale le principali criticità del sistema Italia risultano dal ruolo decisivo che nel PNRR hanno le riforme: quelle orizzontali, con i due progetti relativi alla PA e alla giustizia; quelle cosiddette abilitanti, come nel caso della semplificazione e della concorrenza; ed infine le altre riforme che accompagnano il Piano: quella fiscale, quella connessa al contrasto della natalità e per il sostegno dei figli (asili nido) e quella delle politiche attive del lavoro.

TAVOLA 1

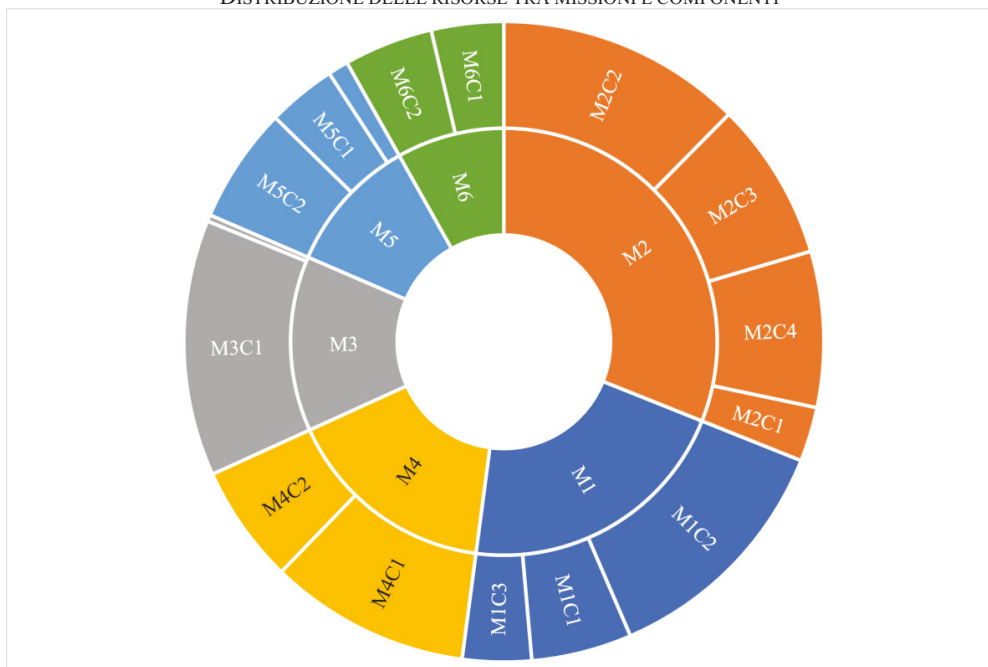
RISORSE DEL PNRR PER COMPONENTI (QUOTE %)

Missioni	Missione/Comp	Mld di Euro	% sul Totale	% sulla Missione
M1	M1C1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	9,72	5,1%	24,1%
	M1C2 – Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23,89	12,5%	59,3%
	M1C3 – Turismo e cultura 4.0	6,68	3,5%	16,6%
M2	M2C1 – Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	5,27	2,7%	8,9%
	M2C2 -Transizione energetica e mobilità sostenibile	23,78	12,4%	40,0%
	M2C3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15,36	8,0%	25,8%
	M2C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica	15,05	7,9%	25,3%
M3	M3C1 – Investimenti sulla rete ferroviaria	24,77	12,9%	97,5%
	M3C2 – Intermodalità e logistica integrata	0,63	0,3%	2,5%
M4	M4C1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istituzione: dagli asili nido alle università	19,44	10,1%	62,9%
	M4C2 – Dalla Ricerca all'impresa	11,44	6,0%	37,1%
M5	M5C1 – Politiche per il lavoro	6,66	3,5%	33,6%
	M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore e	11,22	5,9%	56,5%
	M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale	1,98	1,0%	9,9%
M6	M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria e territoriale	7,00	3,7%	44,8%
	M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	8,63	4,5%	55,2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

GRAFICO 3

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA MISSIONI E COMPONENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Numero interventi

3. Nelle more della piena operatività del sistema informativo REGIS, sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze per consentire massima efficienza e trasparenza nella gestione e nel monitoraggio dei progetti³, per l'approntamento della presente Relazione si fa riferimento alle diverse fonti e basi dati ufficiali disponibili (il Piano approvato dal Consiglio europeo il 19 febbraio 2021 e tutti i connessi documenti allegati, i decreti e gli atti legislativi prodotti appena dopo l'approvazione, nel luglio 2021, della Decisione di Esecuzione del Consiglio (UE) 2021/2502, le "schede di monitoraggio" della Ragioneria generale dello Stato, ecc.) organizzate dalla Corte dei conti in un set informativo *ad hoc*. Da tale *dataset* emerge che, alla data del 15 marzo 2022, il PNRR risultava costituito da 283 interventi (o misure), di cui 60 riforme e 223 investimenti. Tra questi ultimi vengono conteggiati singolarmente i cosiddetti "sub-investimenti", cioè quelle linee di attività raggruppabili a loro volta in un unico progetto al quale nel Documento generale del Piano⁴ si fa riferimento come investimento⁵. Al PNRR l'Italia

³ L'entrata a regime è prevista entro il 30 giugno 2022. In REGIS saranno registrati i dati relativi all'avanzamento materiale, finanziario e procedurale di ogni singolo intervento del PNRR e del Fondo complementare. Il sistema consentirà quindi di disporre per ciascun progetto di informazioni quali l'anagrafica completa (costo, localizzazione, beneficiario, soggetto attuatore); lo stato delle procedure (progettazione, autorizzazioni, bandi, aggiudicazione lavori, inizio e conclusione lavori, stato di avanzamento lavori, ecc.); l'avanzamento finanziario (anticipazioni ricevute, spese sostenute, saldi erogati).

⁴ Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NEXTGENERATIONITALIA, ItaliaDomani.it.

⁵ I 320 interventi complessivi (PNRR+Fondo complementare) risultano classificati per 105 come Investimenti, per 118 come Sub investimenti, per 58 come Riforme, per 2 come Sub riforme e per 37 come Fondo Complementare.

ha deciso di affiancare, come è ormai ben noto, un Piano Nazionale Complementare (PNC). Quindi, ai menzionati 283 interventi se ne affiancano altri 37 finanziati dal Fondo complementare per complessive 320 misure (Tavola 2).

4. La consistenza delle risorse da gestire, la numerosità dei progetti e, in molti casi, la loro complessità e natura spingono a sottolineare la scelta del legislatore di optare per una *governance* del PNRR, e quindi per un sistema di responsabilità, che trova il suo perno nelle Amministrazioni centrali cosiddette “titolari” (vedi oltre). Questo è un aspetto che risulta di rilievo anche per le ricadute sulla natura dei controlli intestati ai diversi organismi, ed in particolare alla Corte dei conti che già si occupa delle Amministrazioni centrali nell’ambito della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato. Il modello scelto trova la sua regia politica (attività di indirizzo, impulso e coordinamento generale) nella Cabina istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, organismo che coinvolge le massime rappresentanze delle istituzioni territoriali ogni qualvolta le tematiche lo richiedano: in esso svolge un ruolo particolarmente rilevante la dedicata Segreteria tecnica, in un quadro di stretto raccordo con il Servizio centrale per il PNRR creato presso il Ministero dell’economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato). È, dunque, un sistema che, sotto il profilo delle responsabilità ultime, si affida alle Amministrazioni centrali - Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri: esse sono, pertanto, al di là dell’eventuale decisione di esercitare il loro ruolo “a regia”, “le sole titolari” dell’attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. Sono esse che devono provvedere all’implementazione (per l’appunto a titolarità o a regia), al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo. È consentito l’affidamento a società pubbliche o *in house* (interventi “a titolarità”).

5. Quanto sopra premesso, nella prima parte di questo capitolo introduttivo, appare particolarmente utile offrire un quadro generale del coinvolgimento delle diverse Amministrazioni centrali titolari evidenziando anche le interconnessioni volute dal legislatore⁶ allorché ha stabilito che per taluni interventi accanto all’Amministrazione centrale titolare possa essere individuata un’Amministrazione in collaborazione e/o in sinergia.

Il numero medio degli interventi intestati alle diverse Amministrazioni titolari supera di poco le 10 unità, ma con una forte disomogeneità tra i diversi Ministeri.

⁶ Gli articoli 8 e 9 del d.l. 77/2021 stabiliscono che per ogni intervento viene individuata un’Amministrazione centrale titolare che può vedere accanto ad essa Amministrazioni collaboranti ed in sinergia.

TAVOLA 1

NUMERO DI INTERVENTI PER AMMINISTRAZIONE TITOLARE (UNITÀ E COMPOSIZIONE %)

	PNRR		PNRR: "ONEROSI"		PNRR: INVESTIM		PNRR: RIFORME		FONDO COMPLEM.		PNRR+PNC	
	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%
02-MEF	7	2,5	1	0,4	1	0,5	6	10,0	3	8,1	10	3,1
03-MISE	17	6,0	16	7,1	16	7,2	1	1,7	1	2,7	18	5,6
04-MLPS	12	4,2	10	4,4	9	4,0	3	5,0			12	3,8
05-GIUSTIZIA - CdS	9	3,2	3	1,3	4	1,8	5	8,3			9	2,8
06-MAECI	1	0,4	1	0,4	1	0,5					1	0,3
07-ISTRUZIONE	16	5,7	11	4,9	10	4,5	6	10,0			16	5,0
08-INTERNO	5	1,8	5	2,2	5	2,2			1	2,7	6	1,9
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	38	13,4	26	11,5	26	11,7	12	20,0	1	2,7	39	12,2
10-INFRASTRUTTURE	49	17,3	39	17,2	39	17,5	10	16,7	16	43,2	65	20,3
11-UNIVERSITA	16	5,7	12	5,3	11	4,9	5	8,3	1	2,7	17	5,3
13-MIPAAF	4	1,4	4	1,8	4	1,8			1	2,7	5	1,6
14-CULTURA	23	8,1	23	10,1	23	10,3			1	2,7	24	7,5
15-SALUTE	17	6,0	15	6,6	15	6,7	2	3,3	7	18,9	24	7,5
16-TURISMO	14	5,0	13	5,7	13	5,8	1	1,7			14	4,4
19- COMM. TERREMOTI									1	2,7	1	0,3
19-PCM-DISAB	1	0,4					1	1,7			1	0,3
19-PCM-GIOVANI	1	0,4	1	0,4	1	0,5					1	0,3
19-PCM-MITD	31	11,0	29	12,8	28	12,6	3	5,0	3	8,1	34	10,6
19-PCM-PA	11	3,9	10	4,4	9	4,0	2	3,3			11	3,4
19-PCM-PARIOPP FAMIGLIE	1	0,4	1	0,4	1	0,5					1	0,3
19-PCM-REG e AUT	1	0,4	1	0,4	1	0,5					1	0,3
19-PCM-SEGR_GEN	2	0,7					2	3,3			2	0,6
19-PCM-SPORT	1	0,4	1	0,4	1	0,5					1	0,3
19-PCM-SUD COESIONE	5	1,8	4	1,8	4	1,8	1	1,7	1	2,7	6	1,9
19-PCM_PROTCIV	1	0,4	1	0,4	1	0,5					1	0,3
											0	0,0
TOTALE	283	100	227	100	223	100	60	100	37	100	320	100,0

NB: Per interventi onerosi si intendono tutti quelli a cui è associato un costo finanziario (222 investimenti e 5 riforme)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo e PNC

Di particolare peso è (Tavola 3) il coinvolgimento del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) con ben 49 misure a proprio carico e, nell'ambito della Presidenza del Consiglio, alla quale sono complessivamente intestati ben 65 progetti (49 del solo PNRR), il Ministero per la transizione digitale (MITD), con 39 interventi. Di contro, un numero non trascurabile di Amministrazioni, ben sette considerando tutti i 283 interventi (inclusi quelli finalizzati alle riforme e senza implicazioni finanziarie), è titolare di una sola misura. Come si evince dalla tavola, la distribuzione degli interventi cambia anche con la natura delle risorse. La distinzione dei progetti tra riforme e investimenti evidenzia in alcuni casi un'alta corrispondenza tra il numero dei progetti di investimento e quelli di riforma dei quali si è titolari, naturalmente anche a riflesso della complementarità di alcuni interventi (riforme specifiche propedeutiche ad investimenti specifici). Nella tavola si rappresenta altresì la circostanza che vede la grande maggioranza degli interventi finanziati con risorse nazionali, attraverso il Fondo complementare, essere intestati al Ministero delle infrastrutture (ben 16 misure su 37) e, in subordine, al Ministero della salute (nel numero di 7). Comunque, solo la metà delle Amministrazioni titolari (12 su 24⁷) è responsabile anche di interventi finanziari coperti tramite il Fondo complementare. Quanto, infine, ai richiamati ruoli tra Amministrazioni titolari di collaborazione e sinergia, nel Piano si individuano 24 interventi sui quali è

⁷ Il Ministero della difesa è il solo a non essere titolare di alcuna misura.

richiesta una forma di collaborazione specifica tra Ministeri. La più significativa interconnessione si rinviene per il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, per il quale su ben 13 progetti si prevede la collaborazione con la PCM-Sud Coesione. Sono altresì da segnalare le collaborazioni di agenzie pubbliche quali l'ANPAL e l'ARERA, la prima coinvolta in tre progetti a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel campo delle politiche del lavoro e la seconda in un progetto a titolarità del MIMS, concernente le garanzie circa la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo. Quanto alle sinergie, si individua un solo caso di specifica sinergia prevista e che involge il MIMS, in veste di Amministrazione titolare, con il Ministero per la transizione ecologica. Gli importi degli interventi di cui si è detto ammontano, nel caso delle collaborazioni, a complessivi 17,6 miliardi (di cui 5 miliardi nel caso di ANPAL e 900 milioni nel caso di ARERA, le agenzie sopra citate) e nel caso delle sinergie a 300 milioni.

Importo degli interventi

6. Nel passare dal numero alle risorse finanziarie correlate agli interventi di cui sono titolari le Amministrazioni si devono evidenziare una serie di aspetti. Vengono in primo luogo in rilievo i ruoli del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e quello del Ministero della transizione ecologica quali Amministrazioni con i progetti a maggior assorbimento di fondi: rispettivamente 40 e 35 miliardi. Seguono poi Ministero dello sviluppo economico e Istruzione con 17/18 miliardi cadauno ed il Ministero della salute con 15 miliardi. Molto rilevante è il ruolo della Presidenza del Consiglio considerata nel suo insieme, intestataria, di circa 18 miliardi, soprattutto per l'incidenza del Ministero per la transizione digitale (con 14 miliardi dei 191,5 complessivi). In posizione importante, dal punto di vista della quantità dei finanziamenti da gestire, anche il Ministero dell'interno e quello dell'Università, entrambi con allocazioni che superano i 10 miliardi.

7. Le due Amministrazioni titolari intestatarie delle maggiori risorse del PNRR, appena sopra citate, sono anche quelle a cui sono riferibili in misura prevalente gli interventi cosiddetti "in essere", che cioè preesistevano al lancio del programma NGEU e che, essendo stati deliberati prima del 21 febbraio 2020 (ex art. 17 del Regolamento UE 2021/241) hanno potuto giovare della copertura del Dispositivo di Ripresa e Resilienza - DRR. Si tratta di 51 miliardi complessivi, risorse sulle quali, come si vedrà nel prosieguo della Relazione, proprio perché gestite in bilancio si dispone di un quadro informativo più completo anche per quel che riguarda la gestione finanziaria: impegni, pagamenti e così via⁸.

⁸ Sul punto la Corte ha avviato uno specifico confronto con la Ragioneria generale dello Stato finalizzato ad acquisire tutti gli elementi di dettaglio riguardanti i capitoli di bilancio (o parti di essi) relativi ai progetti "in essere" e ciò anche nel quadro dell'esame del Rendiconto dello Stato 2021. Secondo i dati al momento disponibili, dei citati 51 miliardi di interventi "in essere" circa 12 miliardi riguardano risorse che la programmazione finanziaria del PNRR ha posto in capo all'esercizio 2021.

Il Piano nazionale, che, come si è visto, si affianca al PNRR, integra i 191,5 miliardi del DRR⁹ con ulteriori 31 miliardi circa, concentrati ancora una volta soprattutto nel MIMS (9,8 miliardi) e poi, a seguire, sul MISE (6,9 miliardi), sul MITE (4,6 miliardi) e per importi via via inferiori su altre Amministrazioni.

Da tener altresì presente che 15,6 miliardi del DRR sono relativi al Fondo sviluppo e coesione, il quale va ad alimentare, per oltre il 40 per cento, investimenti del Ministero delle infrastrutture.

TAVOLA 3

FINANZIAMENTI PER AMMINISTRAZIONE TITOLARE: MLN DI EURO E QUOTE %

Milioni di euro	Totale PNRR+FC	Totale PNRR	In essere	Nuovi	FSC	PNC
02-MEF	340	340	-	340	-	-
03-MISE	25.041	18.161	3.095	15.066	-	6.880
04-MLPS	7.250	7.250	400	6.850	-	-
05-GIUSTIZIA - CdS	2.854	2.722	-	2.722	-	133
06-MAECI	1.200	1.200	-	1.200	-	-
07-ISTRUZIONE	17.594	17.594	5.510	9.784	2.300	-
08-INTERNO	12.700	12.490	8.800	3.190	500	210
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	39.246	34.683	11.572	22.111	1.000	4.564
10-INFRASTRUTTURE	49.462	39.702	15.031	18.505	6.166	9.760
11-UNIVERSITA	12.232	11.732	1.380	9.256	1.096	500
13-MIPAAF	4.883	3.680	360	3.320	-	1.203
14-CULTURA	5.730	4.275	-	3.255	1.020	1.455
15-SALUTE	18.013	15.626	2.980	9.646	3.000	2.387
16-TURISMO	2.400	2.400	-	2.400	-	-
19-PCM-COMM TERREMOTI	1.780	-	-	-	-	1.780
19-PCM-DISAB	-	-	-	-	-	-
19-PCM-GIOVANI	650	650	400	250	-	-
19-PCM-MITD	15.737	14.337	1.213	12.990	134	1.400
19-PCM-PA	1.269	1.269	-	1.269	-	-
19-PCM-PARIOPP FAMIGLIE	10	10	-	10	-	-
19-PCM-REG e AUT	135	135	-	135	-	-
19-PCM-SEGR GEN	-	-	-	-	-	-
19-PCM-SPORT	700	700	-	700	-	-
19-PCM-SUD COESIONE	1.695	1.345	225	720	400	350
19-PCM_PROTCIV	1.200	1.200	400	800	-	-
TOTALE	222.122	191.499	51.365	124.518	15.616	30.622

⁹ La distribuzione delle risorse è stata inizialmente stabilita anche in ragione delle stime circa l'andamento delle diverse economie durante la fase pandemica. Come ha comunicato il Ministro dell'economia e delle finanze in occasione dell'Audizione parlamentare del 23 febbraio 2022, l'attuale dotazione assegnata all'Italia in termini di sovvenzioni a fondo perduto è suscettibile di essere rivista verso il basso di circa 200 milioni e ciò in ragione di un andamento del Pil nel biennio 2020-21 migliore di quanto inizialmente stimato. L'eventuale minore apporto dovrebbe trovare compensazione in fondi nazionali.

(continua)

Composizione %	Totale PNRR+FC	Totale PNRR	In essere	Nuovi	Fsc	PNC
02-MEF	0,2	0,2	0,0	0,3	0,0	0,0
03-MISE	11,3	9,5	6,0	12,1	0,0	22,5
04-MLPS	3,3	3,8	0,8	5,5	0,0	0,0
05-GIUSTIZIA - CdS	1,3	1,4	0,0	2,2	0,0	0,4
06-MAECI	0,5	0,6	0,0	1,0	0,0	0,0
07-ISTRUZIONE	7,9	9,2	10,7	7,9	14,7	0,0
08-INTERNO	5,7	6,5	17,1	2,6	3,2	0,7
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	17,7	18,1	22,5	17,8	6,4	14,9
10-INFRASTRUTTURE	22,3	20,7	29,3	14,9	39,5	31,9
11-UNIVERSITA	5,5	6,1	2,7	7,4	7,0	1,6
13-MIPAAF	2,2	1,9	0,7	2,7	0,0	3,9
14-CULTURA	2,6	2,2	0,0	2,6	6,5	4,8
15-SALUTE	8,1	8,2	5,8	7,7	19,2	7,8
16-TURISMO	1,1	1,3	0,0	1,9	0,0	0,0
19-PCM-COMM TERREMOTI	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8
19-PCM-DISAB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19-PCM-GIOVANI	0,3	0,3	0,8	0,2	0,0	0,0
19-PCM-MITD	7,1	7,5	2,4	10,4	0,9	4,6
19-PCM-PA	0,6	0,7	0,0	1,0	0,0	0,0
19-PCM-PARIOPP FAMIGLIE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19-PCM-REG e AUT	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
19-PCM-SEGR GEN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19-PCM-SPORT	0,3	0,4	0,0	0,6	0,0	0,0
19-PCM-SUD COESIONE	0,8	0,7	0,4	0,6	2,6	1,1
19-PCM_PROTCIV	0,5	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo e PNC

8. Si è visto che le riforme complessivamente previste nel Piano sono 60; di esse solo a cinque è associato un costo diretto, complessivamente pari a 5,6 miliardi. Nell'ambito di tali riforme "costose" la più rilevante è quella delle politiche attive del lavoro, che, con i suoi 4,4 miliardi, rappresenta l'80 per cento della spesa per tale tipologia di misure.

TAVOLA 4

RISORSE PER INVESTIMENTI E RIFORME PER AMMINISTRAZIONE TITOLARE: MLN DI EURO E QUOTE %

Amministrazioni titolari	Investimenti	Riforme	Totale	Investimenti	Riforme	Totale
					Quote %	
02-MEF	340	-	340	0,2	-	0,2
03-MISE	18.161	-	18.161	9,8	-	9,5
04-MLPS	2.850	4.400	7.250	1,5	79,0	3,8
05-GIUSTIZIA - CdS	2.722	-	2.722	1,5	-	1,4
06-MAECI	1.200	-	1.200	0,6	-	0,6
07-ISTRUZIONE	17.560	34	17.594	9,4	0,6	9,2
08-INTERNO	12.490	-	12.490	6,7	-	6,5
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	34.683	-	34.683	18,7	-	18,1
10-INFRASTRUTTURE	39.702	-	39.702	21,4	-	20,7
11-UNIVERSITA	10.772	960	11.732	5,8	17,2	6,1
13-MIPAAF	3.680	-	3.680	2,0	-	1,9
14-CULTURA	4.275	-	4.275	2,3	-	2,2
15-SALUTE	15.626	-	15.626	8,4	-	8,2
16-TURISMO	2.400	-	2.400	1,3	-	1,3
19-PCM	19.466	179	19.646	10,5	3,2	10,3
TOTALE	185.926	5.573	191.499	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Vista dalla prospettiva delle Amministrazioni titolari, nel campo delle riforme a cui è associato un impatto finanziario diretto è quindi il Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'Amministrazione maggiormente coinvolta (Tavola 4).

Le altre riforme che assorbono risorse del Piano (per 1,2 miliardi) trovano, come titolari responsabili, il Ministero per l'università (960 milioni), la Presidenza del Consiglio (179 milioni) e il Ministero per l'istruzione (34 milioni). Spicca, dunque, su tali ultimi fronti, la riforma che punta ad incrementare la disponibilità degli alloggi per gli studenti universitari fuori sede e a migliorarne la qualità secondo canoni di edilizia sostenibile (il 10 per cento dei 960 milioni proviene dal Fondo sviluppo e coesione).

TAVOLA 5

INVESTIMENTI E RIFORME PER AMBITO DI INTERVENTO (COMPONENTI): MLN DI EURO E QUOTE %

Componenti	Investimenti	Riforme	Totale	Investimenti	Riforme	Totale
					Quote %	
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	9.543	179	9.722	5,1	3,2	5,1
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	23.894	-	23.894	12,9	-	12,5
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	6.675	-	6.675	3,6	-	3,5
M2C1 - Agricoltura sostenibile e Economia Circolare	5.265	-	5.265	2,8	-	2,7
M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile	23.778	-	23.778	12,8	-	12,4
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362	-	15.362	8,3	-	8,0
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	-	15.054	8,1	-	7,9
M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	24.767	-	24.767	13,3	-	12,9
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	630	-	630	0,3	-	0,3
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	18.442	994	19.436	9,9	17,8	10,1
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	11.440	-	11.440	6,2	-	6,0
M5C1 - Politiche per il lavoro	2.260	4.400	6.660	1,2	79,0	3,5
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	-	11.216	6,0	-	5,9
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1.975	-	1.975	1,1	-	1,0
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	-	7.000	3,8	-	3,7
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	8.626	-	8.626	4,6	-	4,5
TOTALE	185.926	5.573	191.499	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

La distribuzione degli interventi per dimensione

9. Considerando i sub-investimenti come progetti singoli e facendo riferimento alle sole misure di natura onerosa (a cui sono cioè associati costi diretti), si riscontra che l'importo medio dei 227 interventi onerosi risulta pari a 844 milioni¹⁰. L'importo mediano è pari a 400 milioni (Tavola 6). La tavola evidenzia una serie di caratteristiche: si va da un importo minimo dei progetti pari a 2 milioni ad un ammontare massimo di quasi 14 miliardi. Le oscillazioni intorno al valore medio sono molto significative, come evidenziato anche da una *deviazione standard* pari a 1,4 miliardi (con un coefficiente di variazione - sd/media- pari dunque a 1,6). A fronte di un importo medio complessivo pari, come detto, a 844 milioni, si osservano progetti di importo medio tendenzialmente più elevati nell'ambito delle missioni 2 e 3 e, in seconda battuta, delle missioni 4 e 6.

TAVOLA 6

LA DIMENSIONE DEGLI INTERVENTI: STATISTICHE DISTRIBUTIVE-PERCENTILI

(in milioni)

Missioni	N	min	p25	p50	mean	p75	max	sd
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	86	2	36	158	469	417	8.868	1.097
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	49	30	330	500	1.213	1.200	13.950	2.161
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	20	30	223	815	1.270	2.100	3.970	1.274
M4 - Istruzione e ricerca	26	34	432	960	1.188	1.580	4.600	1.076
M5 - Inclusione e coesione	31	10	85	272	640	650	4.400	1.015
M6 - Salute	15	18	280	1.000	1.042	1.639	2.863	928
TOTALE	227	2	107	400	844	960	13.950	1.421

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Abbastanza più contenuti sono invece i valori medi degli interventi della Missione 1 e della missione 5. In sostanza, circa l'aspetto dimensionale dei progetti, sottolineato dalla Corte anche nel corso dell'Audizione parlamentare sul PNRR dello scorso anno per evidenziare l'opportunità di privilegiare interventi di taglia medio-grande, si riscontra, per il Piano nel suo complesso, un concreto orientamento verso progetti di dimensioni cospicue. Un numero significativo di misure è di importo statisticamente catalogabile come *outlier*, nel senso che fuoriesce (verso l'alto) dall'intervallo costituito dal valore del 75mo percentile addizionato di una volta e mezzo lo scarto interquartile (ossia la differenza tra primo e terzo quartile).

¹⁰ Se si considerano tutti i 283 interventi del PNRR e non solo quelli onerosi, il valore medio di ogni progetto è pari a 676 milioni. Se poi si valuta il piano di rilancio complessivamente considerato (PNRR e Piano Nazionale Complementare), e dunque l'insieme delle 320 misure, il valore medio di ciascun intervento risulta di 694 milioni.

TAVOLA 7

NUMERO DI PROGETTI SOTTO E SOPRA IL VALORE MEDIO
E I VALORI DI CODA DELLA DISTRIBUZIONE DEI FINANZIAMENTI PNRR

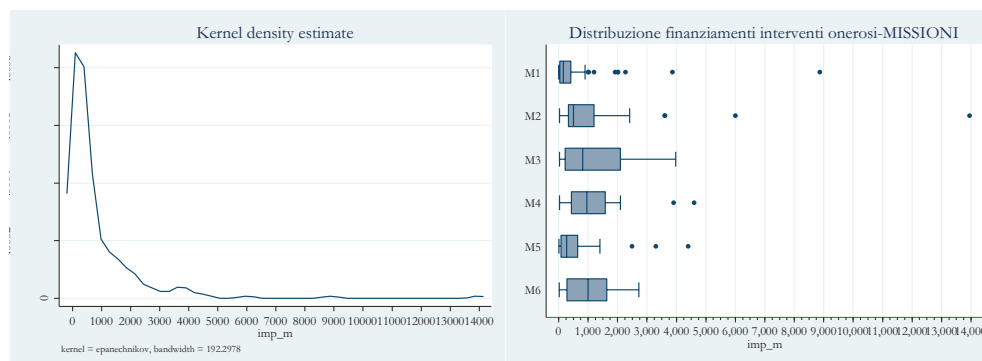
Missioni	Sopra media	Sotto media	Totale	Sotto 10° percent.	Sopra 90° percent.
M1-Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	10	76	86	43	3
M2-Rivoluzione verde e transizione ecologica	16	33	49	20	6
M3-Infrastrutture per una mobilità sostenibile	10	10	20	19	5
M4-Istruzione e ricerca	14	12	26	10	3
M5-Inclusione e coesione	5	26	31	11	3
M6-Salute	8	7	15	11	2
Totale	63	164	227	114	22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Al di là delle statistiche descrittive appena citate, il numero di interventi di importo superiore ad un miliardo è pari a 56. Inoltre, come mostra la Tavola 6, dei 227 interventi a cui è associato un onere finanziario, 164 sono di importo superiore a quello medio mentre 63 sono di importo inferiore. Se si considerano i valori degli intervalli più estremi, rappresentati, per esempio, dal 10° e dal 90° percentile e pari a 25 milioni e 2.020 milioni rispettivamente, si riscontra che 114 progetti sono situati sotto l'estremo inferiore (coda di sinistra) e 22 sopra l'estremo superiore (coda di destra).

GRAFICO 4

DISTRIBUZIONE DEGLI IMPORTI DEGLI 117 INTERVENTI CON IMPLICAZIONI FINANZIARIE (PNRR+PNC)



NB: il box plot a destra indica valore mediano e 1° e 3° quartile. Fuori dal box vengono indicati: con il trattino, il cosiddetto "upper adjacent value" e cioè il valore che delimita gli outliers e con il puntino tutti gli outliers

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo e PNC

Nel Grafico 4 si mostra nel pannello di sinistra la curva della distribuzione degli importi dei progetti, chiaramente con una lunga coda verso destra. Vi si evidenzia altresì (pannello di destra) la collocazione per missione dei valori dei progetti statisticamente “anomali” (*outliers*) in numero di 15, che si distinguono non necessariamente per il loro valore assoluto, ma per la loro estrema rilevanza finanziaria rispetto al resto delle misure della stessa missione.

Gli interventi più rappresentativi per missione: una panoramica

10. Il peso e l'importanza relativa nei diversi ambiti nei quali si inseriscono i tanti interventi previsti dal Piano emergono già chiaramente dalle evidenze fin qui fornite. Nel rinviare alla documentazione originaria di riferimento¹¹ e alla dettagliata descrizione degli interventi ivi offerta, basti qui ricordare i tratti distintivi dei singoli progetti a maggiore rilevanza finanziaria nell'ambito di ciascuna missione.

Nella missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” sono almeno due i progetti ad elevato impatto. Il primo riguarda la cosiddetta Transizione 4.0 con la previsione di misure di crediti di imposta sui beni strumentali. Trattasi di agevolazioni fiscali che mirano a promuovere la trasformazione digitale dei processi produttivi. Rispetto al precedente programma (Industria 4.0 del 2017) il nuovo si differenzia per alcune novità: i) sostituzione dell'iper-ammortamento con appositi crediti fiscali di entità variabile a seconda dell'ammontare dell'investimento; ii) il riconoscimento del credito in tutto il biennio 2021-2022; iii) l'estensione degli investimenti immateriali agevolabili e l'aumento delle percentuali di credito e dell'ammontare massimo di investimenti incentivati. In questo quadro sono previste tre tipologie di crediti di imposta alle imprese: quello per i beni materiali 4.0 e immateriali, quello per le attività di R&S&I e quello per le attività di formazione 4.0. Il secondo intervento risponde all'obiettivo di sviluppare le reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G) con il cosiddetto Piano Italia a 1 Gbps che consiste nel garantire, tra l'altro, connettività efficiente a 8,5 milioni di famiglie e imprese (Memo: 3,9 miliardi, MITD).

Per quanto riguarda la missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” spiccano per il loro rilievo finanziario l'intervento relativo ad Ecobonus e Sismabonus e gli interventi finalizzati alla valorizzazione territoriale e all'efficientamento energetico dei Comuni (Memo: 6 miliardi, Interno). Sul primo fronte si ricorda che le misure sono finalizzate a migliorare l'efficienza e la sicurezza del patrimonio edilizio, anche al fine di contribuire all'obiettivo della decarbonizzazione completa del settore civile prevista dai protocolli internazionali per il 2050. Lo strumento prescelto è, come è noto, un super credito di imposta del 110 per cento, misura introdotta per la prima volta con il decreto-

¹¹ Naturalmente, il già richiamato testo ufficiale del Piano Nazionale di ripresa e resilienza ma anche, più specificamente, la Decisione di Esecuzione del Consiglio (2021/2502) e i relativi allegati nonché gli allegati tecnici di tutta la normativa nazionale di dettaglio approvata a partire dall'agosto 2021 (in primis il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021).

legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd decreto “Rilancio”)¹². Sul secondo fronte, è previsto un insieme eterogeneo di interventi da effettuare nelle aree urbane che riguarderanno la messa in sicurezza del territorio, la sicurezza e l’adeguamento degli edifici, l’efficienza energetica e i sistemi di illuminazione pubblica. In generale, si tratta di misure volte principalmente a migliorare l’efficienza nella gestione delle risorse idriche e comprende anche una serie di misure volte a semplificare la concezione e l’attuazione di progetti relativi alle infrastrutture idriche e alla gestione e riduzione dei rischi idrologici.

Il d.l. 152/2021 ha definito l’inserimento nel quadro del PNRR di risorse che erano già previste dall’art.1 comma 29 legge 160/2019 per le piccole opere e dall’art. 1, comma 139 e seguenti, della legge 145/2018 per le medie opere. Le opere saranno individuate dai Comuni sulla base delle proprie necessità, ma le misure proposte, diversamente dal passato, dovranno dare priorità proprio all’efficienza energetica e alla sicurezza idrogeologica.

Nell’ambito della missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” sono naturalmente di grande rilievo le misure riguardanti gli investimenti sulla rete ferroviaria e segnatamente gli interventi nel settore ferroviario per l’alta velocità (merci e passeggeri) nel Nord e nel Sud, per lo sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario, per il rafforzamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave. Va ricordato che si tratta di interventi già avviati che con il PNRR beneficiano di una ulteriore spinta sotto l’aspetto finanziario anche con riguardo a progetti nuovi che si intendono realizzare. Non meno importanti sono gli investimenti, seppur di minore impatto finanziario, previsti per alcuni collegamenti ferroviari sulla diagonale Ovest/est della penisola e per il potenziamento e l’elettrificazione delle ferrovie del sud.

Quanto alla missione 4 “Istruzione e ricerca” vengono in particolare rilievo gli interventi volti al contrasto del rischio di denatalità e al sostegno della famiglia attraverso la realizzazione di un Piano asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, nonché del Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica. Sulla prima direttrice si muovono i progetti che puntano alla costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili nido e delle scuole dell’infanzia. L’idea di fondo, che emerge sempre più da una serie di studi empirici avanzati, è che l’offerta educativa vada potenziata sin dalla prima infanzia per offrire un aiuto concreto alle famiglie contrastando ad un tempo il rischio della povertà educativa e quello della permanenza dell’Italia in una zona che vede la bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Sul secondo fronte si punta ad accrescere la qualità degli edifici scolastici, a partire dal miglioramento delle relative classi energetiche oltre all’accrescimento dell’affidabilità strutturale degli edifici anche sotto il profilo antisismico.

Per quel che riguarda la missione 5 “Inclusione e coesione” sono certamente di rilievo, questa volta attraverso interventi di riforma piuttosto che investimenti in senso stretto, quelli per lo sviluppo delle Politiche attive del lavoro e quelli nel campo della

¹² La legge 234/2021 (legge di bilancio 2022) ha previsto al comma 28 dell’art. 1 la proroga e alcune modifiche della misura resesi necessarie” per porre freno alla eccessiva lievitazione dei costi riscontrata in tempi recenti”.

rigenerazione urbana e dell'*housing sociale*. Circa il primo, sono ben note le carenze del Paese in termini di orientamento alle politiche attive ed una certa propensione, anche prima della pandemia, a privilegiare le politiche passive, come ampiamente mostrano i dati dell'OCSE. Con gli interventi consentiti dal PNRR si progetta un rilevante passo in avanti lungo una strada che aveva già visto negli ultimi anni una crescita degli stanziamenti di bilancio. L'auspicio e l'obiettivo è anche quello di far fronte ai problemi vecchi e nuovi, generati in tale ultimo caso dalla pandemia, relativi alla talvolta rapida obsolescenza delle competenze dei lavoratori ed alle relative difficoltà di reimpiego dopo crisi di impresa importanti. Il potenziamento delle politiche attive deve contribuire a ridurre il numero di NEET (giovani che non studiano e non lavorano), fra i quali si registra peraltro anche un significativo divario di genere¹³. Con riferimento al secondo fronte un ruolo importante sarà esercitato dai progetti per il rafforzamento delle "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", finalizzati a fornire sovvenzioni ai Comuni.

Si tratta dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e che non sono capoluoghi di Provincia, i Comuni capoluogo di Provincia e la sede della Città metropolitana e di investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale, nonché a migliorare le periferie delle Città metropolitane e a sostenere i progetti di rigenerazione urbana con la creazione di un Fondo tematico dedicato, quale comparto del Fondo di Fondi (FoF) della BEI.

Circa, infine, la missione 6 "Salute" gli interventi di maggiore rilevanza finanziaria e rappresentatività dello sforzo finalizzato a creare un sistema sanitario più resiliente ai rischi palesati dalla pandemia puntano, da un lato, al rafforzamento dell'assistenza territoriale, anche attraverso un rilevante impulso alla telemedicina, e, dall'altro, all'aggiornamento e al rafforzamento tecnologico delle strutture ospedaliere. Del primo fronte di misure rappresentano elementi portanti le Case della comunità, gli Ospedali di comunità e il potenziamento e l'ammodernamento delle cure domiciliari. L'obiettivo è finanziare progetti che permetteranno l'interazione, la diagnostica e il monitoraggio a distanza del medico sul paziente, oltre che l'accesso remoto a referti diagnostici.

Il secondo insieme di interventi punta all'aggiornamento e al rafforzamento strutturale delle strutture ospedaliere, ma anche ad un rafforzamento delle connesse infrastrutture tecnologiche. Attraverso l'adozione di soluzioni innovative e tecnologicamente avanzate e il potenziamento del patrimonio digitale delle strutture sanitarie pubbliche, l'investimento mira al miglioramento dell'efficienza dei livelli assistenziali e all'adeguamento delle strutture e dei modelli organizzativi ai migliori *standard* di sicurezza internazionali.

11. Oltre alle misure fin qui rapidamente passate in rassegna, e che spiccano, come detto, anche per la loro portata finanziaria, il Piano presenta un numero importante di progetti spesso più modesti, sotto il profilo quantitativo, ma assai significativi per il ruolo che potranno svolgere nel rilancio della produttività e della competitività delle imprese, nonché di una crescita dell'economia italiana più sostenuta, duratura ed inclusiva. Si tratta

¹³ Secondo dati Eurostat in Italia la percentuale di giovani NEET tra i 20 e i 34 anni nel 2019 era pari al 22,5 per cento per gli uomini e al 33,2 per cento per le donne (contro, rispettivamente, il 12,2 e il 20,8 della media UE).

di misure variegata che vanno da quelle a sostegno del turismo e per la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, a quelle per il rafforzamento delle competenze digitali, da quelle, nel settore agricolo, per lo sviluppo della filiera agroalimentare sostenibile, a quelle che incentivano la produzione di energia rinnovabile.

La natura delle risorse: sovvenzioni e prestiti

12. Aspetto di particolare rilievo, per le implicazioni sui saldi di pubblica, è quello della natura delle risorse del PNRR relativamente alla loro onerosità e cioè alla differenza tra sovvenzioni e prestiti (Tavola 8)¹⁴. Su tale aspetto non va dimenticato, in via generale, che anche i fondi che si ricevono dall'Unione europea a titolo di sovvenzione presentano un costo, in quanto non derivanti all'UE da trasferimenti esterni a titolo non oneroso, ma da risorse di bilancio rivenienti da imposte dirette sui contribuenti europei, da contributi dei singoli Paesi membri e/o da risorse a debito raccolte sul mercato. Tale costo è connesso alla contribuzione dell'Italia che riflette, sostanzialmente, il proprio peso nell'ambito del prodotto interno lordo europeo. Il risultato *a saldo* dipende dalla caratteristica di ciascun Paese membro in termini di contributore o datore *netto*. Fatta questa premessa, l'elemento di fondamentale novità risiede naturalmente nella decisione dell'Unione europea di accrescere notevolmente la raccolta diretta di debito sul mercato internazionale sfruttando l'elevato merito di credito ad essa associato e trasferendo così, anche ai Paesi ad elevato debito (come l'Italia), condizioni di tasso di interesse assai più favorevoli di quelle che tali paesi riscontrano quali emittenti domestici.

Si è già sottolineato come la scelta dell'Italia di accedere all'importo massimo delle risorse rese disponibili attraverso il Dispositivo di Ripresa e Resilienza dell'NGEU ne abbia fatto il Paese membro maggiormente beneficiario del programma. E come, in particolare, i tre quarti dei fondi resi disponibili sotto forma di prestiti (*loans*) siano andati all'Italia¹⁵. È utile al riguardo riscontrare in quali grandi famiglie di progetti di investimento e settori siano affluiti e, soprattutto, è programmato che affluiscano tali fondi.

¹⁴ Nella prima relazione presentata dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 12 della *Commission Implementing Decision c(2021/2502)* è stato fornito il quadro della raccolta finanziaria già realizzata per far fronte agli impegni di cui al *Next Generation EU*. Fino allo scoppio della pandemia e al conseguente lancio del programma temporaneo europeo a favore delle prossime generazioni la Commissione è stata presente sui mercati del debito con emissioni modeste (2-3 miliardi all'anno nel periodo 2015-19), discontinue e connesse a programmi di dimensioni assai limitate (*European Financial Stabilisation Mechanism* –EFSM e *Macro-financial assistance* -MFA). Dopo il lancio di NGEU è diventata e sarà nel corso del prossimo quinquennio uno dei massimi emittenti in euro: nel 2021 ha complessivamente emesso 130 miliardi di cui 71 miliardi per NGEU. Si stimano, nei prossimi cinque anni, emissioni annuali per circa 150 miliardi. Rilevante sarà l'impulso che ciò fornirà anche allo sviluppo della finanza sostenibile, essendo stimate fino a 250 miliardi le risorse che saranno raccolte tramite *Green Bonds*.

¹⁵ Gli altri cinque Paesi dell'Unione che hanno richiesto fondi a titolo di prestito sono Cipro, Grecia, Portogallo, Romania e Slovenia.

TAVOLA 8

LA NATURA DELLE RISORSE: SOVVENZIONI E PRESTITI PER COMPONENTI

(MLN DI EURO E QUOTE %)						
	Sovvenzioni	Prestiti	Totale PNRR	Sovvenzioni	Prestiti	Totale PNRR
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	6.138	3.584	9.722	9	3	5
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	13.411	10.484	23.894	19	9	12
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	1.369	5.306	6.675	2	4	3
M2C1 - Agricoltura sostenibile ed Economia circolare	2.830	2.435	5.265	4	2	3
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	1.341	22.436	23.778	2	18	12
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	13.950	1.412	15.362	20	1	8
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	18	15.036	15.054	0	12	8
M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria		24.767	24.767	-	20	13
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	360	270	630	1	0	0
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università	18.476	960	19.436	27	1	10
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	1.400	10.040	11.440	2	8	6
M5C1 - Politiche per il lavoro	6.260	400	6.660	9	0	3
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	1.450	9.766	11.216	2	8	6
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1.345	630	1.975	2	1	1
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale		7.000	7.000	-	6	4
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	524	8.101	8.626	1	7	5
Totale	68.872	122.627	191.500	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

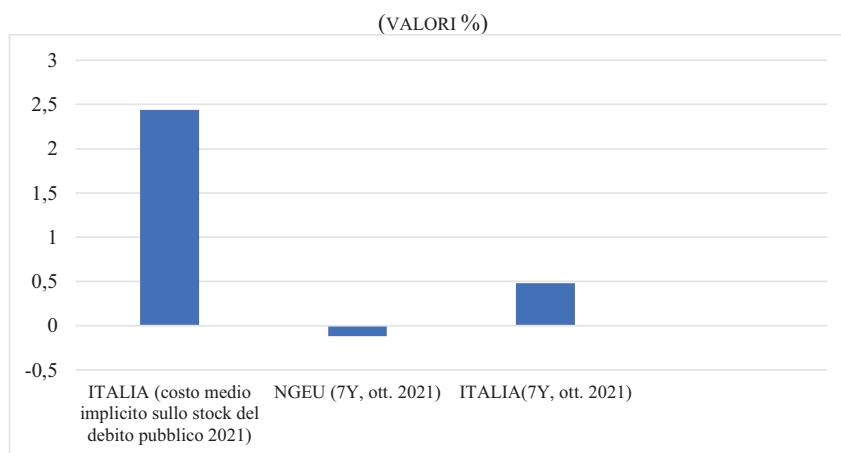
La distinzione dei fondi tra sovvenzioni e prestiti per componenti evidenzia come le sovvenzioni vadano a coprire soprattutto interventi in tre comparti: nella componente M4C1 “Potenziamento dei servizi nel campo dell’istruzione: dagli asili nido all’Università”, nella componente M2C3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici” e nella componente M1C2 “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo”. Si vede dalla tavola che le tre menzionate componenti assorbono quasi il 70 per cento dei fondi ricevuti a titolo di *grants*. Di contro, nel caso dei 122 miliardi rappresentati da prestiti, essi alimentano soprattutto la componente M3C1 “Investimenti sulla rete ferroviaria”, la componente M2C2 “Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile” e M2C4 “Tutela del territorio e della risorsa idrica”.

Con riferimento ai vantaggi per l'Italia associabili al NGEU, anche relativamente ai prestiti, si deve tener presente che, a fronte di un costo medio implicito del debito pubblico italiano pari alla fine del 2021 al 2,4 per cento, il costo medio di emissione dei titoli dell'Unione europea collocati nell'ambito del programma NGEU è risultato pari allo 0,14 per cento su durate variabili da 5 a 30 anni (anche con collocamenti attraverso sindacazioni). Un confronto diretto più significativi può essere effettuato (Grafico 6) su

emissioni di *bond* a 7 anni dell'ottobre 2021, quando l'Italia ha collocato a circa mezzo punto percentuale contro tassi di interesse negativi nel caso europeo.

GRAFICO 6

COSTO MEDIO DEL DEBITO PUBBLICO: I VANTAGGI DELLE EMISSIONI NGEU



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Commissione europea

COINVOLGIMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E INTERAZIONE CON LE ATTIVITÀ PREESISTENTI

13. Il modello di *governance* adottato dal legislatore con il d.l. 77/2021 ben esprime il “peso” che con il Piano è stato posto, sotto il profilo della responsabilità, sulle Amministrazioni centrali titolari. Circa l’interazione tra attività connesse al PNRR e attività “tradizionali” due aspetti possono essere, per ragioni diverse, di interesse: da un lato, la misura in cui ciascuna amministrazione vede crescere il proprio impegno in quello che è certamente uno sforzo eccezionale, peraltro dopo una fase, quella pandemica, che ha già richiesto energie supplementari; dall’altro lato, la misura in cui gli interventi intestati ai diversi Ministeri identificano elementi di continuità o discontinuità nelle grandi direttrici progettuali di investimento e/o riforma.

Al primo fine, nella Tavola 9, vengono preliminarmente riportati, per ciascuna Amministrazione, alcuni semplici indicatori di misura del rapporto (e quindi dello sforzo gestionale richiesto) tra le risorse annuali da PNRR e quelle del bilancio “ordinario”: gli stanziamenti complessivi valutati prima e dopo l’anno di inizio della pandemia (anni 2019 e 2021), così come gli stanziamenti specifici di missioni o programmi particolarmente rappresentativi di ciascun Ministero e sui quali esso ha maggiori compiti di gestione oltre che di “semplice” trasferimento delle risorse a soggetti terzi. Si vede, in generale, che la situazione è abbastanza differenziata, il che delinea un quadro nel quale, fermo restando lo sforzo rilevante richiesto dalla gestione del PNRR a ciascuna Amministrazione, per alcune di esse le nuove risorse segnano un salto quantitativo particolarmente importante.

In alcuni casi l'impatto è particolarmente ridotto, data la natura dell'Amministrazione, ma importante, se si vanno a considerare singoli programmi. Inoltre, le risorse su specifici programmi segnano un salto quantitativo importante.

TAVOLA 9

AMMINISTRAZIONI CENTRALI TITOLARI: FONDI PNRR E BILANCIO "ORDINARIO"

amministrazione/missione	Annualità PNRR	Annualità PNRR+PNC	stanz def 2019	stanz def 2021	stanz def 2019 %	stanz def 2021 %	stanz def 2019 %	stanz def 2021 %
	1	2	3	4	1/3*100	1/4*100	2/3*100	2/4*100
02 ECONOMIA E FINANZE	57	57	355.920,2	478.351,4	ns	ns	ns	ns
03 SVILUPPO ECONOMICO	3.027	4.174	6.853,5	23.587,4	44,2	12,8	60,9	17,7
04 LAVORO E POLITICHE SOCIALI	1.208	1.208	134.561,9	183.718,3	0,9	0,7	0,9	0,7
05 GIUSTIZIA	454	476	9.117,6	9.820,9	5,0	4,6	5,2	4,8
06 AFFARI ESTERI	200	200	2.971,1	4.651,6	6,7	4,3	6,7	4,3
07 ISTRUZIONE	2.932	2.932	61.218,2	53.235,8	4,8	5,5	4,8	5,5
08 INTERNO	2.082	2.117	28.143,1	37.064,1	7,4	5,6	7,5	5,7
09 TRANSIZIONE ECOLOGICA	5.780	6.541	991,1	5.024,0	ns	ns	ns	ns
10 INFRASTRUTTURE E MOBILITA' SOSTENIBILE	6.617	8.244	12.758,4	18.939,2	51,9	34,9	64,6	43,5
11 UNIVERSITA'	1.955	2.039		13.251,8	nc	14,8	nc	15,4
12 DIFESA	0	0	23.580,4	27.904,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13 POLITICHE AGRICOLE	613	814	1.148,6	2.351,4	53,4	26,1	70,9	34,6
14 CULTURA	713	955	2.804,5	4.027,6	25,4	17,7	34,1	23,7
15 SALUTE	2.604	3.002	2.084,2	8.442,0	125,0	30,8	144,0	35,6
16 TURISMO	400	400		1.433,3	nc	27,9	nc	27,9
19 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	3.274	3.863			nc	nc	nc	nc
Totale complessivo	31.917	37.020	642.152,7	871.802,9	5,0	3,7	5,8	4,2

Nota: per annualità PNRR si considera l'ammontare complessivamente previsto nel PNRR diviso 6, gli anni di durata del Piano
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo, PNC e dati RGS

Solo a titolo di esempio, nel caso del Ministero del lavoro e della protezione sociale, i fondi del PNRR (7,25 miliardi) si confrontano con un ammontare di risorse complessivamente intestato all'amministrazione pari, in termini di stanziamenti definitivi, a 134 miliardi alla fine del 2019 (pre-pandemia) e a 184 miliardi alla fine del 2021. Nel corso della vita del Piano, i progetti incrementeranno *annualmente* tali dotazioni complessive di 1,2 miliardi (lo 0,9 per cento rispetto agli stanziamenti pre-pandemia e lo 0,7 per cento rispetto a quelli di fine 2021). Tuttavia, considerato che il Ministero trasferisce molte risorse ad Amministrazioni pubbliche terze (segnatamente all'INPS per la realizzazione delle politiche previdenziali e assistenziali), l'impatto sui fondi sui quali ha una maggiore possibilità di incidere è ben maggiore: nell'ordine del 40 per cento per quel che riguarda le politiche attive del lavoro e del 10 per cento quello nel campo delle politiche assistenziali e segnatamente nel comparto della lotta alla povertà, anche attraverso l'azione del terzo settore in direzione degli interventi a favore del disagio estremo (soccorso senza fissa dimora, ecc).

Va da sé che le indicazioni quantitative riportate nella tavola hanno il solo scopo di ricordare talune grandezze. In alcuni casi potrebbero essere fuorvianti. È evidente che per Ministeri che hanno come attività *core* quella di trasferire risorse, il rapporto indicato non

assume particolare portata informativa, così come è vero che per taluni ministeri le effettive risorse di riferimento non sono quelle rappresentate nella tavola (ministero della Salute). Inoltre, in alcuni casi, come quello del Ministero dell'economia e delle finanze, l'incidenza percentuale dell'annualità PNRR sugli stanziamenti è priva di significato non solo per l'ampiezza e la natura dei secondi, ma anche perché il coinvolgimento in termini di responsabilità di gestione nel Piano è molto significativo per definizione, dipendendo molta della gestione del Piano dall'Unità centrale costituita proprio presso il MEF. Elementi di maggiore dettaglio e precisazione sono dunque necessari; e ciò anche con riferimento alla necessaria distinzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale. La focalizzazione su tali aspetti viene effettuata nel Focus "PNRR E CLASSIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI PER MISSIONI E PROGRAMMI: UNA STIMA", nel quale si conferma come il Piano rappresenterà nel corso del prossimo quinquennio un impegno aggiuntivo molto rilevante per numerose Amministrazioni titolari.

14. Un'analisi condotta per singola Amministrazione e tesa a identificare i punti di maggiore contatto tra i progetti del PNRR e le linee progettuali preesistenti, ha messo in luce come in molti casi l'elaborazione del Piano sia stata effettuata optando per la valorizzazione di interventi lungo direttrici già presenti nei preesistenti piani di sviluppo di lungo termine. Sotto tale aspetto, il Piano sembra configurarsi come il risultato di un'occasione colta, occasione determinata dall'allentamento (e per le risorse a sovvenzione dall'eliminazione) del vincolo di bilancio che aveva ostacolato la coerente e concreta progettazione e soprattutto realizzazione di investimenti che trovano le proprie radici negli anni o, in alcuni casi, nei lustri passati.

Di alcuni punti di contatto con progetti preesistenti si è già detto nei paragrafi precedenti. Con riguardo alle misure di carattere sanitario, particolarmente importanti data anche la genesi della crisi che ha generato il PNRR, quelle previste si muovono in continuità con l'impostazione di politica sanitaria che l'amministrazione ha perseguito negli ultimi anni. La disponibilità di risorse consente di imprimere una accelerazione a processi di riforma a lungo attesi e resi oggi più urgenti dall'emergenza sanitaria (riforma dell'assistenza territoriale, potenziamento dell'assistenza ai pazienti cronici e agli anziani). Un processo che, oltre al ridisegno delle strutture sul territorio, punta a potenziare la risposta assistenziale a livello domiciliare. Lo stesso può dirsi per gli interventi per l'ammodernamento e la digitalizzazione delle strutture di ricovero. La programmazione degli ultimi anni già puntava alla modernizzazione delle attrezzature sanitarie soggette ad una elevata obsolescenza, oltre che ad una accelerazione dell'adeguamento delle strutture alle normative antisismiche. La necessità di imprimere nuovo impulso agli investimenti in tecnologia era emersa prima della crisi pandemica, sulla base della rilevazione condotta nel 2018 per stimare il fabbisogno per nuovi interventi sulle principali attrezzature sanitarie. Nella stessa occasione era stato realizzato un censimento dei fabbisogni infrastrutturali nelle aree più critiche di classificazione sismica, nonché degli interventi necessari all'ammodernamento delle strutture ospedaliere sedi di Pronto soccorso di DEA di I e II livello. Una rilevazione aggiornata nel 2020 e che aveva confermato il fabbisogno urgente in termini di attrezzature e soprattutto per gli interventi di adeguamento sismico. Eguale impegno era rivolto sia allo sviluppo del progetto del fascicolo sanitario elettronico, sia alla costruzione del sistema informativo a partire dai dati elementari del NSIS per orientare la programmazione regionale in una logica di efficientamento della spesa.

La recente crisi sanitaria ha poi messo in rilievo la necessità di accelerare i processi di sostituzione e di ampliamento del personale sanitario. Di qui i ripetuti aumenti dei posti per la formazione specialistica su cui si ritorna anche nel PNRR. Il rilievo rispetto al quadro registrato nell'ultimo triennio dell'accelerazione della spesa in conto capitale che ci si propone di ottenere con il Piano nazionale di ripresa e resilienza e con quello complementare è evidente dal confronto di queste con quelle presenti nel bilancio "ordinario". Naturalmente ciò richiede che siano considerate

nell'aggregato relativo al Ministero della salute anche le risorse assegnate agli investimenti sanitari iscritte nel capitolo 7464 del MEF dedicato a quello che è il provvedimento cardine della politica infrastrutturale in sanità (articolo 20 della legge 46/1988). Gli importi previsti per il triennio 22-24 nel bilancio sono in media pari a circa 1,7 miliardi annui; quelli relativi all'ultimo triennio (2019-21) sono stati di poco più di 1 miliardo annuo; l'incremento che si punta ad ottenere con i progetti nel PNRR è di 2,6 miliardi in media d'anno, a cui si aggiungono circa 550 milioni del Fondo complementare. Pur considerando che una parte delle risorse sarà destinata anche a interventi di natura corrente (a parziale copertura delle retribuzioni e dei compensi per il personale delle nuove strutture), la dimensione dell'impegno assunto è certamente rilevante. Ciò sia in termini di realizzazioni effettive, ma anche di responsabilità di coordinamento che gravano sulla struttura del Ministero.

Gli elementi di continuità che si riscontrano con riguardo a molte Amministrazioni, lungi dal dover essere apprezzati negativamente, possono rappresentare elementi di garanzia circa la possibilità di attuare efficientemente i tanti progetti previsti.

PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA 2021-2026

15. La Tavola 10 dà conto della programmazione finanziaria associata al complesso degli interventi previsti dal PNRR nel corso del sessennio 2021-2026. Si tratta di un aspetto di notevole rilievo sia per ragioni connesse al *timing* degli effetti economici che si intestano al Piano, sia per i suoi riflessi sui principali saldi di finanza pubblica.

TAVOLA 10

LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA 2021-26 PER AMMINISTRAZIONI TITOLARI (MLN DI EURO)

	Amministrazione responsabile	2021	2022	2023	2024	2025	2026
02	ECONOMIA E FINANZE	0	33	7	40	107	153
03	SVILUPPO ECONOMICO	2.033	4.399	5.057	3.797	2.078	797
04	LAVORO E POLITICHE SOCIALI	926	1.718	1.853	1.310	1.286	157
05	GIUSTIZIA	427	840	641	510	188	115
06	AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	1.200	0	0	0	0	0
07	ISTRUZIONE	1.275	3.662	4.212	3.552	3.167	1.726
08	INTERNO	950	1.507	1.574	3.104	2.757	2.147
09	TRANSIZIONE ECOLOGICA	232	2.844	6.167	8.710	9.095	7.622
10	INFRASTRUTTURE E MOBILITA' SOSTENIBILI	1.839	4.014	5.547	9.032	9.397	9.015
11	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	580	1.860	2.296	3.341	1.940	1.715
13	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	271	924	1.116	568	538	251
14	CULTURA	158	432	669	1.035	1.005	976
15	SALUTE	1.083	1.378	2.578	3.481	3.724	3.130
16	TURISMO	278	366	365	735	574	82
19	PCM_PROTCIV	90	140	30	280	220	390
	PCM-DISAB	0	0	0	0	0	0
	PCM-GIOVANI	217	217	217	0	0	0
	PCM-MITD	428	1.875	2.530	3.408	3.559	2.537
	PCM-PA	172	298	331	239	149	81
	PCM-PARIOPP_FAMIGLIE	1	2	2	2	3	2
	PCM-REG e AUT	0	2	5	34	47	48
	PCM-SEGR_GEN	0	0	0	0	0	0
	PCM-SPORT	30	84	84	184	184	134
	PCM-SUD COESIONE	120	126	351	276	246	226
Totale		12.310	26.721	35.629	43.637	40.263	31.303

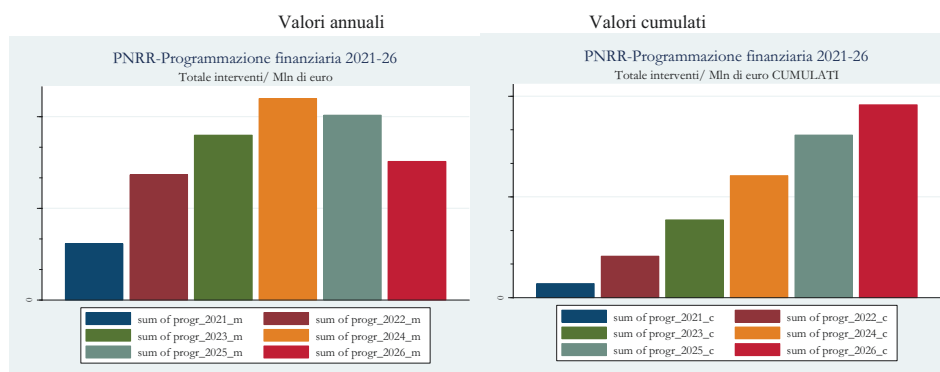
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Soprattutto nel caso di Piani di rilancio della spesa pubblica tanto rilevanti e complessi quanto il PNRR, una buona programmazione finanziaria è fondamentale per diverse ragioni: innanzitutto per garantire l'effettiva, fluida realizzazione dei progetti attraverso un adeguato *smoothing* temporale ed evitando strozzature anche nelle capacità produttive del sistema economico oltre che, eventualmente, gestionali; in secondo luogo perché un programma ben articolato e comunicato può esaltare ulteriormente i potenziali effetti espansivi delle misure orientando positivamente le aspettative degli operatori economici. Sotto tale aspetto, si può stimolare meglio quella complementarità tra investimenti pubblici e investimenti privati a cui correttamente il Piano ha guardato con attenzione, fin dalle prime fasi di predisposizione.

16. Con riferimento alla programmazione finanziaria del PNRR va innanzitutto osservato che per una parte relativamente residuale, misurata in 1,6 miliardi, i fondi si riscontrano già sull'esercizio 2020.

GRAFICO 6

LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA 2021-26: TOTALE PNRR

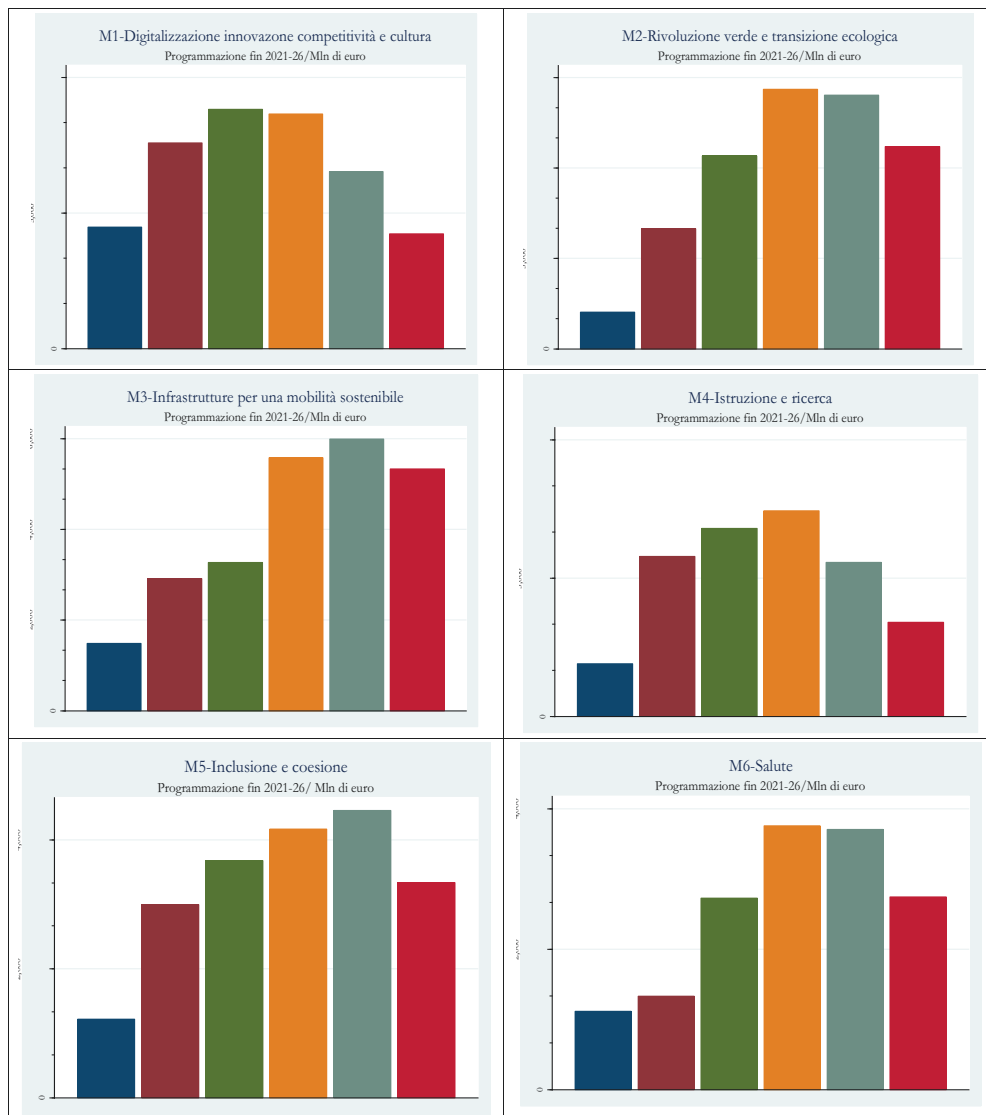


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Come si può poi vedere dalla tavola, per l'esercizio 2021 sono oltre 12 miliardi le risorse programmate. È dal 2022 che si prevede una consistente accelerazione nell'avanzamento finanziario dei progetti, con una spesa che raggiungerebbe i 27 miliardi per crescere ancora significativamente nel triennio successivo: a 36 miliardi nel 2023, a 44 nel 2024 e a 40 miliardi nel 2025.

GRAFICO 7

LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA 2021-26 PER MISSIONE



Nota: Volendo “esaltare” la distribuzione temporale degli interventi, la scala dell’asse delle y è quella propria di ciascuna missione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Nell’anno di chiusura del Piano le risorse residue da impiegare sarebbero invece pari a 30 miliardi. Come si vede anche dal Grafico 7, il picco degli impieghi, e quindi anche lo sforzo maggiore in termini di capacità di spesa, è atteso per il biennio 2024-2025.

Come si riscontra nel Grafico, lo sviluppo finanziario dei progetti trova, nei diversi macro-ambiti, un *timing* che per varie ragioni, anche legate ai vincoli connessi

all'avanzamento fisico degli investimenti, è molto diversificato: nel caso delle misure a favore della rivoluzione verde e della transizione ecologica si riscontra per esempio una partenza un po' più lenta, ma una marcata progressione nel periodo successivo.

Nella missione 3, in cui ricadono molti dei progetti che riguardano le grandi infrastrutture materiali (ferrovie, ecc.), si rileva un deciso "salto" nella seconda metà del sessennio, rispetto al primo, probabilmente a riflesso delle maggiori esigenze (e dei maggiori vincoli) di progettazione e gestazione degli interventi.

CONTRIBUTO ALLE SFIDE COMUNI (*EUROPEAN FLAGSHIPS*)

17. Oltre ai già citati aspetti relativi ai contributi che i diversi piani nazionali sono chiamati a fornire ai sei Pilastri individuati dal NGEU come decisivi per il rilancio e l'irrobustimento dell'economia europea e alle sfide che la Commissione individua per ciascun paese (ai sensi dell'articolo 18, par. 4 del Regolamento sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza, punti *a* e *b*, rispettivamente), nel settembre 2021, in avvio del nuovo Semestre europeo, la Commissione ha indicato anche alcune "sfide comuni" che gli Stati membri sono invitati ad affrontare. Sette sono al riguardo i programmi chiave ("*Flagship programs*") indicati: 1) *power up* (accendere); 2) *renovate* (ristrutturare); 3) *recharge and refuel* (ricaricare e ridare energia); 4) *connect* (connettere); 5) *modernise* (ammodernare); 6) *scale-up* (crescere); 7) *reskill and upskill* (aggiornare ed elevare le competenze).

TAVOLA 11

CONTRIBUTO DELLE RISORSE DEL PNRR ALLE SFIDE COMUNI (*EUROPEAN FLAGSHIPS*)

(MLN DI EURO E QUOTE %)

UE 22 European Flagship	numero	importo	numero	importo
			quote %	
1. Power up	22	16.482	7,8	8,6
2. Renovate	20	38.804	7,1	20,3
3. Recharge and Refuel	5	4.256	1,8	2,2
4. Connect	5	6.707	1,8	3,5
5. Modernise	65	18.077	23,0	9,4
5. Modernise/ 6. Scale up	1	0	0,4	0,0
6. Scale-up	4	11.413	1,4	6,0
7. Reskill and upskill	35	18.514	12,4	9,7
Not applicable	126	77.247	44,5	40,3
Totale	283	191.499	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Secondo le elaborazioni della Corte dei conti, il 56 per cento degli interventi (157 sui 283 totali) fornisce un contributo diretto ai sette programmi citati con 65 di essi correlabili all'obiettivo dell'ammodernamento, 35 a quello dell'aggiornamento delle competenze, 22 a quello dell'accensione di cui al *Green Deal europeo* (e del connesso obiettivo in materia di energie rinnovabili), 20 all'obiettivo della ristrutturazione (Tavola

11). In termini di ammontare delle risorse coinvolte, i 114 miliardi allocabili riguardano, per circa 39 miliardi, il programma della ristrutturazione, per circa 18 miliardi ciascuno, il programma dell'ammodernamento e dell'aggiornamento delle competenze, per 11 miliardi, quello dell'accrescimento e, per importi minori, gli altri tre programmi.

18. Il coinvolgimento in tali programmi delle diverse Amministrazioni titolari riflette abbastanza intuitivamente le missioni di fondo dei singoli Ministeri: così troviamo, per esempio, nel programma del *renovate* (ristrutturazione) un ampio coinvolgimento del Ministero della transizione ecologica (14 miliardi), ma anche del Ministero dell'istruzione (11 miliardi) per il ruolo che rivestono i progetti relativi agli edifici scolastici. Parimenti, nel programma che punta ad ammodernare (*modernise*) troviamo in primo luogo il Ministero per la transizione digitale (6,1 miliardi), ma anche quello della Salute (5,7 miliardi) dato il ruolo che viene attribuito alla medicina a distanza e tramite infrastrutture informatiche e digitali. Ed ancora, sempre a titolo di esempio, nel programma finalizzato a riorientare ed elevare le competenze (*reskill and upskill*) si constata il coinvolgimento di primo piano del Ministero dell'istruzione (7 miliardi), da un lato, ma anche quello del Ministero del lavoro (5,5 miliardi), dall'altro, per il decisivo ruolo assegnato in materia ai progetti relativi alle politiche attive del lavoro e al sistema duale (Tavola 12).

TAVOLA 12

CONTRIBUTO ALLE SFIDE COMUNI (*EUROPEAN FLAGSHIPS*) PER AMMINISTRAZIONI TITOLARI

(in milioni)									
Amministrazioni responsabili	1. Power up	2. Renovate	3. Recharge	4. Connect	5. Modernise	6. Scale-up	7. Reskill	NA	Totale
02-MEF					-	340			340
03-MISE	1.000				550	11.073	1.000	4.538	18.161
04-MLPS		200			600		5.500	950	7.250
05-GIUSTIZIA - CdS		412			2.268			42	2.722
06-MAECI								1.200	1.200
07-ISTRUZIONE		10.560					7.034		17.594
08-INTERNO		5.794						6.696	12.490
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	13.317	14.420	741					6.204	34.683
10-INFRASTRUTTURE	530	3.500	3.515		-			32.157	39.702
11-UNIVERSITA		960			1.580		2.882	6.310	11.732
13-MIPAAF	1.500							2.180	3.680
14-CULTURA		1.320			800			2.155	4.275
15-SALUTE		1.639			5.725		738	7.524	15.626
16-TURISMO								2.400	2.400
19-PCM-DISAB								-	-
19-PCM-GIOVANI							650		650
19-PCM-MITD				6.707	6.143			1.487	14.337
19-PCM-PA					411		490	368	1.269
19-PCM-PARIOPP FAMIGLIE								10	10
19-PCM-REG e AUT	135								135
19-PCM-SEGR GEN					-			-	-
19-PCM-SPORT								700	700
19-PCM-SUD COESIONE							220	1.125	1.345
19-PCM_PROTCIV								1.200	1.200
TOTALE	16.482	38.804	4.256	6.707	18.077	11.413	18.513	77.247	191.499

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - RGS

CONTRIBUTO AGLI “OBIETTIVI TRASVERSALI”

19. Gli interventi previsti dal Piano, oltre a puntare al conseguimento di obiettivi settoriali specifici, contribuiscono tutti, anche se in misura differenziata, a tre obiettivi “trasversali” perseguiti dal PNRR: 1) l’aumento dell’occupazione giovanile; 2) la riduzione dei divari territoriali; 3) la realizzazione della parità di genere, il tutto nel rispetto del principio generale, che si configura dunque, esso stesso, oltre che come vincolo, come ulteriore obiettivo trasversale, di 4) non arrecare danno (significativo) all’ambiente.

20. Giovani - Per quanto riguarda l’obiettivo dell’aumento dell’occupazione giovanile, si stima che le misure con un impatto positivo su tale obiettivo assommino a 122,6 miliardi sui 191,5 dell’intero Piano (65 per cento; Tavola 13). L’apporto maggiore è previsto provenire dai progetti che ricadono nella componente M3C1 (per il 20 per cento, pari a 24 miliardi), M2C2 ed M2C1, per il 17 e 12 per cento, rispettivamente.

TAVOLA 13

CONTRIBUTO AGLI OBIETTIVI TRASVERSALI: GIOVANI

<i>mln di euro</i>	No	Si	Totale	<i>(in milioni)</i> Quote %		
M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	646	9.076	9.722	0,9	7,4	5,1
M1C2 – Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23.864	30	23.894	34,7	0,0	12,5
M1C3 – Turismo e cultura 4.0	869	5.806	6.675	1,3	4,7	3,5
M2C1 – Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare		5.265	5.265	-	4,3	2,7
M2C2 – Transizione energetica e mobilità sostenibile	2.700	21.078	23.778	3,9	17,2	12,4
M2C3 – Efficienza energetica e mobilità sostenibile	412	14.950	15.362	0,6	12,2	8,0
M2C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica	8.987	6.067	15.054	13,1	4,9	7,9
M3C1 – Investimenti sulla rete ferroviaria		24.767	24.767	-	20,2	12,9
M3C2 – Intermodalità e logistica integrata		630	630	-	0,5	0,3
M4C1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: agli asili nido alle università	8.234		19.436	12,0	9,1	10,1
M4C2 – Dalla ricerca all’impresa	2.230	9.210	11.440	3,2	7,5	6,0
M5C1 – Politiche per il lavoro		6.660	6.660	-	5,4	3,5
M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	10.266	950	11.216	14,9	0,8	5,9
M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale	1.975		1.975	2,9	-	1,0
M6C1 – Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale	7.000		7.000	10,2	-	3,7
M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	1.673		8.626	2,4	5,7	4,5
TOTALE	68.856	122.643	191.499	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - RGS/ItaliaDomani.it

TAVOLA 13BIS

CONTRIBUTO AGLI OBIETTIVI TRASVERSALI: GIOVANI

<i>(in milioni)</i>						
Amministrazioni titolari	No	Si	Totale	No	Si	Totale
					<i>Quote %</i>	
02-MEF	340		340	0,5	0,0	0,2
03-MISE	14.781	3.380	18.161	21,5	2,8	9,5
04-MLPS	700	6.550	7.250	1,0	5,3	3,8
05-GIUSTIZIA - CdS	412	2.310	2.722	0,6	1,9	1,4
06-MAECI	1.200		1.200	1,7	0,0	0,6
07-ISTRUZIONE	8.234	9.360	17.594	12,0	7,6	9,2
08-INTERNO	12.066	424	12.490	17,5	0,3	6,5
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	4.487	30.196	34.683	6,5	24,6	18,1
10-INFRASTRUTTURE	3.430	36.272	39.702	5,0	29,6	20,7
11-UNIVERSITA	1.580	10.152	11.732	2,3	8,3	6,1
13-MIPAAF		3.680	3.680	0,0	3,0	1,9
14-CULTURA	755	3.520	4.275	1,1	2,9	2,2
15-SALUTE	8.673	6.953	15.626	12,6	5,7	8,2
16-TURISMO	114	2.286	2.400	0,2	1,9	1,3
19-PCM-GIOVANI		650	650	0,0	0,5	0,3
19-PCM-MITD	8.840	5.497	14.337	12,8	4,5	7,5
19-PCM-PA		1.269	1.269	0,0	1,0	0,7
19-PCM-PARIOPP FAMIGLIE		10	10	0,0	0,0	0,0
19-PCM-REG e AUT		135	135	0,0	0,1	0,1
19-PCM-SPORT	700		700	1,0	0,0	0,4
19-PCM-SUD COESIONE	1.345		1.345	2,0	0,0	0,7
19-PCM_PROTCIV	1.200		1.200	1,7	0,0	0,6
TOTALE	68.856	122.643	191.499	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - RGS/ItaliaDomani.it

21. Divari territoriali – Più elevato è l’apporto stimato per quanto riguarda il contributo alla riduzione dei divari territoriali: infatti, circa l’80 per cento delle risorse (148,6 sui 191,5 miliardi totali) dovrebbe avere un impatto positivo nel senso di ridurre il gap di sviluppo tra le macroaree geografiche del Paese (Tavola 14). L’apporto più significativo in tale direzione è stimato provenire dalle misure del comparto M3C1 e cioè gli investimenti sulla rete ferroviaria, con le opportunità dell’avvicinamento, anche fisico, tra le aree economicamente più avanzate e quelle meno sviluppate. Importante e di ordine di grandezza non dissimile è il contributo derivante dalle misure su digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo, energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile.

TAVOLA 14

CONTRIBUTO AGLI OBIETTIVI TRASVERSALI: DIVARI TERRITORIALI

(in milioni)

<i>missioni/componenti</i>	No	Si	Totale	<i>Quote %</i>		
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	2.330	7.392	9.722	5,4	5,0	5,1
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo		23.894	23.894	-	16,1	12,5
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	3.086	3.589	6.675	7,2	2,4	3,5
M2C1 - Agricoltura sostenibile ed Economia circolare	630	4.635	5.265	1,5	3,1	2,7
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	8.504	15.274	23.778	19,8	10,3	12,4
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	14.950	412	15.362	34,9	0,3	8,0
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	1.587	13.467	15.054	3,7	9,1	7,9
M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria		24.767	24.767	-	16,7	12,9
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	110	520	630	0,3	0,3	0,3
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università	4.186	15.250	19.436	9,8	10,3	10,1
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	7.510	3.930	11.440	17,5	2,6	6,0
M5C1 - Politiche per il lavoro		6.660	6.660	-	4,5	3,5
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore		11.216	11.216	-	7,5	5,9
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale		1.975	1.975	-	1,3	1,0
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale		7.000	7.000	-	4,7	3,7
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale		8.626	8.626	-	5,8	4,5
TOTALE	42.893	148.606	191.499	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – RGS/ItaliaDomani.it

TAVOLA 14BIS

CONTRIBUTO AGLI OBIETTIVI TRASVERSALI: DIVARI TERRITORIALI

(in milioni)

Amministrazioni titolari	No	Si	Totale	No	Si	Totale
				<i>Quote %</i>		
02-MEF		340,0	340,0	0,0	0,2	0,2
03-MISE	1.250,0	16.911,0	18.161,0	2,9	11,4	9,5
04-MLPS		7.250,0	7.250,0	0,0	4,9	3,8
05-GIUSTIZIA - CdS	2.310,0	412,0	2.722,0	5,4	0,3	1,4
06-MAECI		1.200,0	1.200,0	0,0	0,8	0,6
07-ISTRUZIONE	2.594,0	15.000,0	17.594,0	6,0	10,1	9,2
08-INTERNO	424,0	12.066,0	12.490,0	1,0	8,1	6,5
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	19.982,0	14.701,0	34.683,0	46,6	9,9	18,1
10-INFRASTRUTTURE	3.325,0	36.377,0	39.702,0	7,8	24,5	20,7
11-UNIVERSITA	9.902,0	1.830,0	11.732,0	23,1	1,2	6,1
13-MIPAAF		3.680,0	3.680,0	0,0	2,5	1,9
14-CULTURA	800,0	3.475,0	4.275,0	1,9	2,3	2,2
15-SALUTE		15.626,0	15.626,0	0,0	10,5	8,2
16-TURISMO	2.286,0	114,0	2.400,0	5,3	0,1	1,3
19-PCM-GIOVANI		650,0	650,0	0,0	0,4	0,3
19-PCM-MITD		14.337,0	14.337,0	0,0	9,6	7,5
19-PCM-PA	21,0	1.248,0	1.269,0	0,0	0,8	0,7
19-PCM-PARIOPP FAMIGLIE		10,0	10,0	0,0	0,0	0,0
19-PCM-REG e AUT		135,0	135,0	0,0	0,1	0,1
19-PCM-SPORT		700,0	700,0	0,0	0,5	0,4
19-PCM-SUD COESIONE		1.345,0	1.345,0	0,0	0,9	0,7
19-PCM_PROTCIV		1.200,0	1.200,0	0,0	0,8	0,6
TOTALE	42.893,0	148.606,0	191.499,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – RGS/ItaliaDomani.it

22. Parità di genere - Anche nel caso della parità di genere il Piano fornisce un apporto positivo anche se meno pronunciato rispetto a quanto si osserva rispetto al precedente obiettivo: il 60 per cento delle risorse, cioè 114 sui 191,5 miliardi contribuisce in positivo (Tavola 15). A contribuirvi più rilevantemente sono le misure inserite nella componente M3C1 ed M1C2. In generale può individuarsi un apporto più diretto oppure indiretto all'obiettivo. Vi sono cioè interventi specifici mirati ad accrescere la parità di genere, la quale oltre ad essere garantita per le nuove immissioni nel campo del lavoro, deve realizzarsi nelle posizioni lavorative già acquisite. Così, va certamente nella direzione della parità, lo specifico progetto della missione 5 teso a sostenere l'imprenditorialità femminile e che ridisegna e migliora il sistema dei sostegni attuali in una strategia integrata. L'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere intende accompagnare le imprese nella riduzione dei divari in tutte le aree più critiche per la crescita professionale delle donne, e rafforzare la trasparenza salariale. In maniera più indiretta, inoltre, i progetti per esempio sull'*housing sociale* potranno ridurre i contesti di marginalità estrema e a rischio di violenza che vedono maggiormente esposte le donne. Anche la valorizzazione delle infrastrutture sociali e la creazione di innovativi percorsi di autonomia per individui disabili potranno poi avere effetti indiretti tramite l'alleggerimento del carico di cura non retribuita che continua a gravare molto più pesantemente sulla componente femminile della popolazione.

TAVOLA 15

INTERVENTI ED IMPATTO STIMATO SUGLI OBIETTIVI TRASVERSALI: PARITÀ DI GENERE

(in milioni)

<i>mln di euro</i>	No	Si	Totale		<i>Quote %</i>	
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	3.546	6.176	9.722	4,6	5,4	5,1
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	3.807	20.087	23.894	4,9	17,6	12,5
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	6.675		6.675	8,6	-	3,5
M2C1 - Agricoltura sostenibile ed Economia circolare	4.930	335	5.265	6,4	0,3	2,7
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	14.367	9.410	23.778	18,6	8,2	12,4
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	412	14.950	15.362	0,5	13,1	8,0
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	5.337	9.717	15.054	6,9	8,5	7,9
M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria		24.767	24.767	-	21,7	12,9
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	380	250	630	0,5	0,2	0,3
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università	7.326	12.110	19.436	9,5	10,6	10,1
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	8.740	2.700	11.440	11,3	2,4	6,0
M5C1 - Politiche per il lavoro		6.660	6.660	-	5,8	3,5
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216		11.216	14,5	-	5,9
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	930	1.045	1.975	1,2	0,9	1,0
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	1.000	6.000	7.000	1,3	5,3	3,7
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	8.626		8.626	11,2	-	4,5
TOTALE	77.291	114.208	191.499	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – RGS/ItaliaDomani.it

23. DNSH - Per quanto riguarda la conformità degli interventi al principio di non arrecare danno (significativo) all'ambiente, a cui tutte le misure previste dal PNRR devono sottostare e del cui rispetto gli Stati membri sono tenuti a rendere conto, va

ricordato che il principio si basa su quanto specificato nella “Tassonomia per la finanza sostenibile” (Regolamento UE 2020/852) la quale individua sei obiettivi ambientali da preservare: 1. mitigazione dei cambiamenti climatici; 2. adattamento ai cambiamenti climatici; 3. uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine; 4. transizione verso l’economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti; 5. prevenzione e riduzione dell’inquinamento dell’aria, dell’acqua o del suolo; 6. protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli eco-sistemi. Il primo obiettivo, mitigazione dei cambiamenti climatici contiene due regimi di verifica, che esprimono il grado di contributo atteso: regime 1, che corrisponde ad un contributo sostanziale e regime 2 che corrisponde all’esclusivo rispetto dei principi DNSH. Per gli altri obiettivi ambientali viene proposto un solo regime, regime 2. Ciò premesso, gli interventi del PNRR dell’Italia possono essere classificati (Tavola 16) per il 45,6 per cento (87,3 miliardi) come in grado di fornire un contributo sostanziale (regime 1) e per il 54,4 per cento come in grado di garantire l’esclusivo rispetto dei principi DNSH (regime 2).

TAVOLA 16

CONTRIBUTO AGLI OBIETTIVI TRASVERSALI: DNSH

(in milioni)

missioni/componenti	Regime 1	Regime 2	Totale	Regime 1	Regime 2	Totale	Regime 1	Regime 2	Totale
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA		9.722	9.722	0,0	9,3	5,1	0,0	100,0	100,0
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	340	23.554	23.894	0,4	22,6	12,5	1,4	98,6	100,0
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	3.636	3.039	6.675	4,2	2,9	3,5	54,5	45,5	100,0
M2C1 - Agricoltura sostenibile ed Economia circolare	3.135	2.130	5.265	3,6	2,0	2,7	59,5	40,5	100,0
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778		23.778	27,2	0,0	12,4	100,0	0,0	100,0
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	14.950	412	15.362	17,1	0,4	8,0	97,3	2,7	100,0
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	10.274	4.780	15.054	11,8	4,6	7,9	68,2	31,8	100,0
M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	20.731	4.036	24.767	23,7	3,9	12,9	83,7	16,3	100,0
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	270	360	630	0,3	0,3	0,3	42,9	57,1	100,0
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università		19.436	19.436	0,0	18,7	10,1	0,0	100,0	100,0
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	4.910	6.530	11.440	5,6	6,3	6,0	42,9	57,1	100,0
M5C1 - Politiche per il lavoro		6.660	6.660	0,0	6,4	3,5	0,0	100,0	100,0
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	700	10.516	11.216	0,8	10,1	5,9	6,2	93,8	100,0
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1.655	320	1.975	1,9	0,3	1,0	83,8	16,2	100,0
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	3.000	4.000	7.000	3,4	3,8	3,7	42,9	57,1	100,0
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale		8.626	8.626	0,0	8,3	4,5	0,0	100,0	100,0
TOTALE	87.379	104.121	191.499	100,0	100,0	100,0	45,6	54,4	100,0

Nota: Regime 1 - Contributo sostanziale • Regime 2 - Esclusivo rispetto dei principi DNSH.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Guida operativa DNSH

Va al riguardo ricordato che in sede di Proposta di *Decisione di Esecuzione del Consiglio* (2021/2502) relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Italia¹⁶ la Commissione europea ha considerato che alcune misure del Piano, data la loro natura e le loro caratteristiche, andassero fatte oggetto di un'attenzione particolare che è stata poi specificamente richiesta. Si fa soprattutto riferimento alle misure volte ad incentivare le ristrutturazioni edilizie e correlate in generale con il settore immobiliare, le quali sono particolarmente esposte al rischio di generare problemi e criticità per quel che concerne per esempio il discorso dello smaltimento dei materiali che vengono sostituiti.

CONTRIBUTO AGLI OBIETTIVI CLIMATICO E DIGITALE

24. Un altro importante profilo da cui guardare i diversi interventi previsti dal Piano è quello del contributo atteso per il conseguimento degli obiettivi in materia di clima e di digitalizzazione. Nel complesso la valutazione ufficiale porta a stimare che in Italia il PNRR dovrebbe contribuire all'obiettivo climatico per circa il 38,5 per cento, essendo circa 74 miliardi le risorse finanziarie associabili a tale scopo. Se si guarda alle 16 componenti dei sei ambiti di intervento (Tavola 17), si può osservare come gli impulsi maggiori provengano da M2C2 ed M3C1 ovvero non solo, e naturalmente le misure nel campo delle energie rinnovabili, dell'idrogeno e della rete e mobilità sostenibile, ma anche, sensibilmente, da quelle che realizzano investimenti sulla rete ferroviaria. Va ricordato che il Regolamento (UE) più volte richiamato fissa un vincolo di risorse assegnabili allo scopo in un minimo del 37 per cento e che secondo le prime valutazioni fornite di recente dalla Commissione, nei 22 Piani di ripresa e resilienza approvati il contributo medio risulta pari al 40 per cento.

Per quel che attiene al secondo, non meno importante obiettivo, quello digitale, la quota di risorse del PNRR ad esso destinato è pari al 25,72 per cento, poco più di 25 miliardi sui 191,5 complessivi. Naturalmente l'impulso di gran lunga più significativo è atteso dai progetti della missione 1 e segnatamente dalla componente M1C2 "Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo", con 20,4 miliardi e dalla componente M1C1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA", con 7 miliardi; si rinvengono contributi sensibili anche da progetti che si inseriscono in altri ambiti meno specificamente caratterizzati, come è il caso, per esempio, dei progetti in campo sanitario.

¹⁶ {SWD(2021) 165 final}.

TAVOLA 17

CONTRIBUTI AGLI OBIETTIVI CLIMATICO E DIGITALE PER COMPONENTI

(MLN DI EURO E VALORI %)

Missioni/componenti	Totale PNRR	Contributo all'obiettivo climatico	Contributo all'obiettivo digitale	Contributo all'obiettivo climatico (%)	Contributo all'obiettivo digitale (%)	Contributo all'obiettivo climatico (%)	Contributo all'obiettivo digitale (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>b/Tot PNRR</i>	<i>c/Totale PNRR</i>	<i>b/a</i>	<i>c/a</i>
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9.722	-	7.050	0	3,68	-	72,52
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23.895	-	20.395	0	10,65	-	85,36
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	6.675	917	830	0,48	0,43	13,74	12,43
M2C1 - Agricoltura sostenibile ed Economia circolare	5.265	2.291	446	1,2	0,23	43,52	8,47
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.778	21.879	1.444	11,43	0,75	92,02	6,07
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15.362	12.619	-	6,59	0	82,14	-
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15.054	9.767	18	5,1	0,01	64,88	0,12
M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	24.767	20.563	2.970	10,74	1,55	83,03	11,99
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	630	270	360	0,14	0,19	42,86	57,14
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università	19.436	2.224	3.573	1,16	1,87	11,44	18,38
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	11.440	1.972	3.910	1,03	2,04	17,24	34,18
M5C1 - Politiche per il lavoro	6.660	-	2.420	0	1,26	-	36,34
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11.216	280	275	0,15	0,14	2,50	2,45
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1.975	252	-	0,13	0	12,76	-
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7.000	640	1.280	0,33	0,67	9,14	18,29
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	8.626	-	4.275	-	2,23	-	49,56
Totale	191.499	73.674	49.246	38,47	25,72	38,47	25,72

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

25. Va da sé che la distribuzione degli apporti delle diverse amministrazioni all'obiettivo del contrasto dei rischi legati al clima e all'obiettivo di una rapida evoluzione della struttura economica e produttiva verso modelli a più elevata digitalizzazione riflette le missioni specifiche a cui le stesse sono preposte e sulle quali hanno maggiori competenze ed *expertise*. Così, per l'obiettivo climatico si riscontra (Tavola 18) un rilevante coinvolgimento del Ministero per la transizione ecologica e del Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibile (rispettivamente 30,2 e 28,6 miliardi sui 76 che nel complesso si stimano quale contributo all'obiettivo climatico), mentre con riguardo all'obiettivo digitale risultano in una posizione di primo piano il Ministero per la transizione digitale e il Ministero per lo sviluppo economico (14,3 e 12,9 miliardi rispettivamente, sui 49 miliardi complessivi).

TAVOLA 18

CONTRIBUTI AGLI OBIETTIVI CLIMATICO E DIGITALE PER AMMINISTRAZIONE TITOLARE

(MLN DI EURO E VALORI %)

Amministrazioni titolari	Totale PNRR	Contributo all'obiettivo climatico	Contributo all'obiettivo digitale	Contributo obiettivo climatico %	Contributo all'obiettivo digitale %	Contributo all'obiettivo climatico %	Contributo all'obiettivo digitale %
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>b/Tot PNRR</i>	<i>c/Tot PNRR</i>	<i>b/a</i>	<i>c/a</i>
02-MEF	340	-	340	0,0	0,2	-	100,0
03-MISE	18.161	1.970	12.872	1,0	6,7	10,8	70,9
04-MLPS	7.250	-	2.275	0,0	1,2	-	31,4
05-GIUSTIZIA - CdS	2.722	46	907	0,0	0,5	1,7	33,3
06-MAECI	1.200	-	480	0,0	0,3	-	40,0
07-ISTRUZIONE	17.594	2.160	2.900	1,1	1,5	12,3	16,5
08-INTERNO	12.490	4.341	-	2,3	0,0	34,8	-
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	34.683	28.565	1.492	14,9	0,8	82,4	4,3
10-INFRASTRUTTURE	39.702	30.220	3.330	15,8	1,7	76,1	8,4
11-UNIVERSITA	11.732	1.636	3.253	0,9	1,7	13,9	27,7
13-MIPAAF	3.680	1.700	416	0,9	0,2	46,2	11,3
14-CULTURA	4.275	560	716	0,3	0,4	13,1	16,7
15-SALUTE	15.626	640	5.555	0,3	2,9	4,1	35,5
16-TURISMO	2.400	357	114	0,2	0,1	14,9	4,8
19-PCM-COMM_TERREMOTI	-	-	-	0,0	0,0	-	-
19-PCM-DISAB	-	-	-	0,0	0,0	-	-
19-PCM-GIOVANI	650	-	260	0,0	0,1	-	40,0
19-PCM-MITD	14.337	-	14.337	0,0	7,5	-	100,0
19-PCM-PA	1.269	-	-	0,0	0,0	-	-
19-PCM-PARIOPP_FAMIGLIE	10	-	-	0,0	0,0	-	-
19-PCM-REG e AUT	135	-	-	0,0	0,0	-	-
19-PCM-SEGR_GEN	-	-	-	0,0	0,0	-	-
19-PCM-SPORT	700	280	-	0,2	0,0	40,0	-
19-PCM-SUD COESIONE	1.345	-	-	0,0	0,0	-	-
19-PCM_PROTCIV	1.200	1.200	-	0,6	0,0	100,0	-
TOTALE	191.499	73.674	49.246	38,5	25,7	38,5	25,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

CONTRIBUTO AI PILASTRI E ALLE SFIDE DELL'ITALIA (CSR 2019 E 2020)

26. Il complesso degli interventi del PNRR fornisce rilevanti contributi tanto ai sei Pilastri di *policy* a cui il programma NGEU si ispira quanto alle 12 sfide individuate dalla Commissione europea per l'Italia nell'ambito delle Raccomandazioni specifiche adottate per i singoli Paesi¹⁷. Come richiesto dall'art. 3 del Regolamento (UE) 2021/241 sul DRR, la stima effettuata sulla base della prevista metodologia, consente di riscontrare che, per quanto riguarda i sei Pilastri di *policy*, gli apporti delle 16 diverse componenti sono quelli evidenziati nella Tavola 19.

¹⁷ Si fa riferimento qui soprattutto alle Raccomandazioni della Commissione del 2019 e 2020 che qui rilevano.

TAVOLA 19

CONTRIBUTI AI PILASTRI DI CUI ALL'ART. 3 DEL REGOLAMENTO DRR

(in milioni)

Missioni/componenti	Pilastro 1 Transizione verde	Pilastro 2 Trasformazione digitale	Pilastro 3 Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva	Pilastro 4 Coesione sociale e territoriale	Pilastro 5 Salute, resil ec, soc, e istituzionale	Pilastro 6 Politiche per la prossima generazione	Totale
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA		8.411		-	1.311		9.722
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo		19.615	3.988		291		23.894
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	-	1.069	5.606				6.675
M2C1 - Agricoltura sostenibile ed Economia circolare	830	500	3.600	335			5.265
M2C2 - Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	23.354			424			23.778
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	200		15.162				15.362
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	12.074	100		2.880			15.054
M3C1 - Investimenti sulla rete ferroviaria	18.697	2.970	0	3100			24.767
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	270	360		-	-		630
M4C1 - Potenziamiento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università		3.400				16.036	19.436
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	3.100	2.130	5.610			600	11.440
M5C1 - Politiche per il lavoro				5.410		1.250	6.660
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore				11.216	-		11.216
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale				1.975	-		1.975
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale		3.720			3.280		7.000
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale		4.275			4.351		8.626
TOTALE	58.525	46.550	33.966	25.340	9.232	17.886	191.499

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - RGS

Sono poco meno di 60 miliardi (sui 191,5 complessivi, e dunque circa il 30 per cento), le risorse che possono essere stimate come fornitrici di un contributo rilevante al Primo Pilastro, quello della Transizione verde. Tale apporto deriva soprattutto dalle iniziative ricomprese nell'ambito della seconda componente della missione 2, ma anche, più sensibilmente, dai progetti relativi agli investimenti sulla rete ferroviaria ed a quelli connessi con la tutela del territorio e della risorsa idrica. Di rilievo lievemente inferiore è l'apporto dei progetti al Pilastro della trasformazione digitale, con circa 47 miliardi sui 191,5 complessivi (25 per cento), grazie soprattutto alle misure previste nell'ambito della componente M1C2 ed M1C1 e con le altre componenti che apportano però quasi tutte un contributo, seppur quantitativamente limitato. Il Pilastro in parola risulta quello a cui vi è una più diffusa contribuzione, proprio a riflesso del fatto che i processi di digitalizzazione sono elemento trasversale a tutte le iniziative.

Per quanto concerne il terzo Pilastro, quello della crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, si riscontra un apporto complessivo per circa 34 miliardi, il 18 per cento del

totale. Tale contributo deriva maggioritariamente dagli interventi previsti nel campo dell'efficienza energetica e della riqualificazione degli edifici, ma anche da quei progetti che mettono in maggiore correlazione la ricerca scientifica e tecnologica con l'attività di impresa e dalle misure previste nel campo del turismo e della cultura.

Per la coesione ed inclusione sociale (Pilastro 4) si stima l'allocazione di 25 miliardi, oltre due terzi dei quali rappresentati dai progetti di protezione sociale a favore dei soggetti particolarmente vulnerabili.

Alle politiche per la prossima generazione (Pilastro 6) sono imputabili circa 19 miliardi (il 10 per cento circa del totale), il 90 per cento dei quali deriva dalle iniziative volte a potenziare i servizi educativi, a partire da quelli degli asili nido e delle scuole per l'infanzia.

Infine, 9,2 miliardi (il 5 per cento) sono imputabili al Pilastro 5, quello della salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale.

La matrice di contributi a cui si è appena fatto riferimento si ritrova abbastanza significativamente nella distribuzione degli stessi per amministrazioni titolari, essendo ciascuna di esse intestataria in via principale degli interventi nei campi di propria specifica e tradizionale competenza. In tale chiave e solo a titolo di esempio si evidenzia come al Pilastro della Transizione verde appartino soprattutto il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e quello della Transizione ecologica rispettivamente con 29 e 17 miliardi sui 59 miliardi complessivi.

TAVOLA 20

CONTRIBUTO DEL PNRR AI PILASTRI DI CUI ALL'ART. 3 DEL REGOLAMENTO (UE) SUL DRR

(in milioni)

Amministrazioni titolari	Pilastro 1: Transizione verde	Pilastro 2 Trasformazi one digitale	Pilastro 3 Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva	Pilastro 4 Coesione sociale e territoriale	Pilastro 5 Salute, resil ec, soc, e istituzionale	Pilastro 6 Politiche per la prossima generazione	Totale
02-MEF		340			-		340
03-MISE	2.750	11.632	3.088	400	291		18.161
04-MLPS				6.650	-	600	7.250
05-GIUSTIZIA - CdS		2.268	412		42		2.722
06-MAECI			1.200				1.200
07-ISTRUZIONE		2.900	800			13.894	17.594
08-INTERNO	6.000			6.490			12.490
09-TRANSIZIONE ECOLOGICA	17.233	100	16.050	1.300			34.683
10-INFRASTRUTTURE	28.942	3.330	-	7.430			39.702
11-UNIVERSITA	1.600	2.080	5.310			2.742	11.732
13-MIPAAF	800	500	1.500	880			3.680
14-CULTURA		955	3.320				4.275
15-SALUTE		7.995			7.631		15.626
16-TURISMO		114	2.286				2.400
19-PCM-DISAB				-			-
19-PCM-GIOVANI						650	650
19-PCM-MITD		14.337			-		14.337
19-PCM-PA					1.269		1.269
19-PCM-PARIOPP FAMIGLIE				10			10
19-PCM-REG e AUT				135			135
19-PCM-SEGR GEN			-				-
19-PCM-SPORT				700			700
19-PCM-SUD COESIONE				1.345	-		1.345
19-PCM_PROTCIV	1.200						1.200
TOTALE	58.525	46.550	33.966	25.340	9.232	17.886	191.499

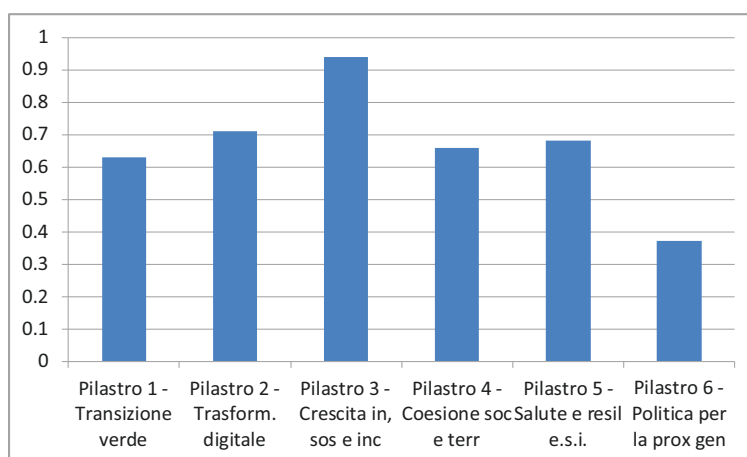
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - RGS

27. Nel Documento con il quale gli Uffici della Commissione hanno effettuato la valutazione del Piano¹⁸ è stata prodotta una stima *qualitativa* dei contributi che ciascuna delle 16 componenti del PNRR apporta all'economia italiana, contributi classificati come *non rilevanti*, *parzialmente rilevanti* e *molto rilevanti*.

Un esercizio di semplice aritmetica che attribuisce alle tre dette modalità i valori 0, 0.4 e 1, rispettivamente¹⁹, restituisce un quadro nel quale i contributi dell'intero Piano ai diversi pilastri sarebbero molto diversificati. Per la *Transizione verde* il contributo sarebbe nel complesso valutabile tra parzialmente rilevante a molto rilevante con un indicatore che si colloca nella scala 0-1 su un valore medio pari a 0,63 (Grafico 8). Dei sei individuati, il Pilastro al quale il PNRR nel suo insieme contribuisce di più è il terzo, ossia quello della *Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, un Pilastro al quale, 14 componenti su 16 forniscono un apporto molto rilevante e soltanto la componente numero 16 (ossia "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario"), fornisce un contributo nullo. In media l'indice è dunque molto prossimo all'unità (0,94).

GRAFICO 8

CONTRIBUTI AI PILASTRI DI CUI ALL'ART. 3 DEL REGOLAMENTO (UE) DRR
(INTERO PNRR)



Legenda: indice 0-1 con 1 = contributo molto rilevante; 0.4 = contributo parzialmente rilevante; 0 = contributo nullo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

Di contro, il Pilastro al quale il Piano risulta contribuire, in media, di meno, è quello delle *Politiche per la prossima generazione* che, con un indice pari a 0,37, si presenta come contributo intermedio tra rilevanza nulla e rilevanza parziale.

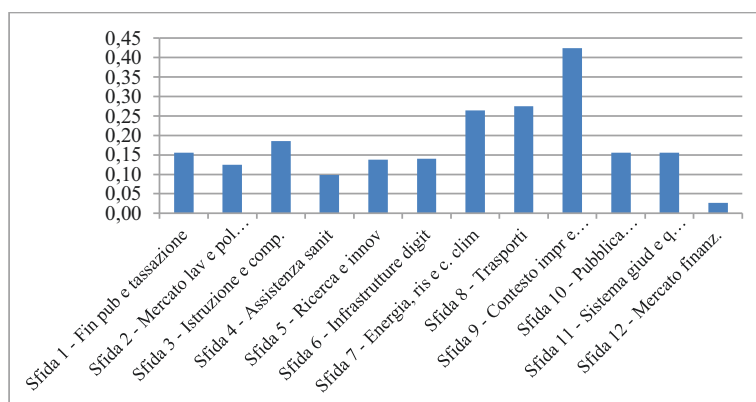
¹⁸ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Analisi del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia, Bruxelles 22.6.2021 SWD(2021)165 finali.

¹⁹ Si consideri che la Decisione di esecuzione del Consiglio considera un contributo come rilevante quando può essere valutato che il 100 per cento dei fondi di un progetto dia apporto all'obiettivo; come parzialmente rilevante quando tale percentuale scende al 40 per cento; come non rilevante quando il peso percentuale si annulla.

28. Analogo esercizio di quantificazione del *rating* della Commissione e di relativo calcolo del valore medio effettuato con riguardo alle 12 sfide di fronte alle quali si trova l'economia italiana conferma l'evidenziata eterogeneità (Grafico 9). In un *ranking* che va dal minore al maggiore dei contributi dell'intero piano alle diverse sfide spicca, da un lato, il contributo quasi nullo fornito alla sfida numero 12, ossia "mercato finanziario e accesso ai finanziamenti" ai quali contribuisce soltanto la componente M1C2.

GRAFICO 9

CONTRIBUTI ALLE SFIDE PER L'ITALIA DI CUI ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CE: INTERO PNRR



Legenda: indice 0-1 con 1= contributo molto rilevante; 0,4= contributo parzialmente rilevante; 0= contributo nullo.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea

SOGGETTI ATTUATORI, LOCALIZZAZIONE E PROIEZIONE TERRITORIALE DEGLI INTERVENTI

29. Al di là del ruolo delle Amministrazioni titolari in capo alle quali sta la responsabilità del Piano e nei confronti delle quali si esercita il controllo della Corte dei conti, anche ai fini del conseguimento degli obiettivi economici e sociali associati al PNRR uno degli aspetti di maggiore rilievo della realizzazione del Piano è quello della natura e localizzazione dei soggetti attuatori nonché, in tale ambito, del grado di "territorializzazione" degli interventi. Un primo esercizio effettuato dalla Corte dei conti sulla base delle informazioni disponibili al 15 marzo 2022 - e che potrà essere affinato nelle prossime Relazioni semestrali sulla scorta dei dati sull'avanzamento dei progetti e con il coinvolgimento delle Sezioni regionali di controllo della Corte medesima - ha cercato di analizzare la localizzazione degli enti attuatori di ciascuno dei 283 interventi del Piano²⁰. L'analisi si è sviluppata in due fasi: nella prima, è stato individuato il "soggetto attuatore" inteso, si sensi dell'art. 1, comma 4, lett. o) del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021 n. 108, quale "soggetto pubblico o privato incaricato della realizzazione degli interventi del PNRR e

²⁰ Analogo esame è stato condotto per il Piano complementare. Dei risultati si dà conto nel Focus 2 "L'ATTUAZIONE FINANZIARIA 2020-2021 DEGLI INTERVENTI DEL PIANO COMPLEMENTARE" di questa Relazione.

del Fondo complementare”; nella seconda fase, una volta individuato il soggetto attuatore, si è passati ad etichettarlo in base alla localizzazione (nazionale o territoriale) anche tenendo conto, se in presenza di soggetto pubblico, della classificazione delle Amministrazioni pubbliche di cui all’elenco S13 dell’ISTAT. Giova ricordare che il citato elenco, annualmente elaborato dall’Istituto centrale di statistica ai sensi dell’articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. (legge di contabilità e di finanza pubblica) e al fine della produzione del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche inserisce, per esempio, tra le Amministrazioni centrali (e quindi nazionali), la Presidenza del Consiglio, tutti i Ministeri, le Agenzie nazionali, gli enti ed istituti di ricerca, società quali l’ANAS, ecc. Di contro inserisce tra le Amministrazioni territoriali, oltre alle Regioni e agli enti locali (comuni, province, comunità montane, ecc.) anche le università, le Autorità portuali ecc. Va altresì ricordato che soggetti a pieno controllo pubblico possono essere non ricompresi nelle Amministrazioni pubbliche. Così, soggetti attuatori che operano sul mercato, come per esempio le Ferrovie dello Stato, ma di rilevanza sistemica sono stati etichettati come a localizzazione nazionale, in considerazione dello spettro della propria attività sull’intero territorio.

L’esercizio ha portato a quantificare in 70 miliardi (37 per cento) la componente territoriale a fronte dei 121 miliardi (63 per cento) della componente nazionale (Tavola 21).

TAVOLA 21

PNRR: DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PER AMMINISTRAZIONI TITOLARI E LOCALIZZAZIONE
(MLN DI EURO)

Amministrazione titolare	Naz.	Terr.	totale	Naz.	Terr.	totale	Naz.	Terr.	totale
ECONOMIA E FINANZE	340		340	100,0	-	100,0	0,3	-	0,2
SVILUPPO ECONOMICO	18.161		18.161	100,0	-	100,0	15,0	-	9,5
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	600	6.650	7.250	8,3	91,7	100,0	0,5	9,4	3,8
GIUSTIZIA	2.722		2.722	100,0	-	100,0	2,2	-	1,4
AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	1.200		1.200	100,0	-	100,0	1,0	-	0,6
ISTRUZIONE	7.034	10.560	17.594	40,0	60,0	100,0	5,8	15,0	9,2
INTERNO	3.190	9.300	12.490	25,5	74,5	100,0	2,6	13,2	6,5
TRANSIZIONE ECOLOGICA	30.326	4.357	34.683	87,4	12,6	100,0	25,0	6,2	18,1
INFRASTRUTTURE E MOBILITA' SOSTENIBILI	29.657	10.045	39.702	74,7	25,3	100,0	24,5	14,3	20,7
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	1.810	9.922	11.732	15,4	84,6	100,0	1,5	14,1	6,1
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	3.680		3.680	100,0	-	100,0	3,0	-	1,9
CULTURA	2.055	2.220	4.275	48,1	51,9	100,0	1,7	3,2	2,2
SALUTE	738	14.888	15.626	4,7	95,3	100,0	0,6	21,1	8,2
TURISMO	1.900	500	2.400	79,2	20,8	100,0	1,6	0,7	1,3
PCM_PROTCIV	1.200		1.200	100,0	-	100,0	1,0	-	0,6
PCM-DISAB	0		0	nc	nc	-	-	-	-
PCM-GIOVANI	650		650	100,0	-	100,0	0,5	-	0,3
PCM-MITD	14.337		14.337	100,0	-	100,0	11,8	-	7,5
PCM-PA	1.269		1.269	100,0	-	100,0	1,0	-	0,7
PCM-PARIOPP_FAMIGLIE	10		10	100,0	-	100,0	0,0	-	0,0
PCM-REG e AUT		135	135	-	100,0	100,0	-	0,2	0,1
PCM-SEGR_GEN	0		0	nc	nc	-	-	-	-
PCM-SPORT		700	700	-	100,0	100,0	-	1,0	0,4
PCM-SUD COESIONE	220	1.125	1.345	16,4	83,6	100,0	0,2	1,6	0,7
Totale	121.097	70.402	191.499	63,2	36,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo e dati MEF-RGS

30. Dal punto di vista delle Amministrazioni titolari si osserva che il gruppo delle misure la cui attuazione avverrà a livello nazionale riguarda principalmente quelle afferenti al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (24,7 per cento dei 121 miliardi complessivi) e del Ministero della transizione ecologica (24,6 per cento). Alla localizzazione nazionale contribuisce sensibilmente anche il MISE (15 per cento) ed il Ministero della transizione digitale (11 per cento). Quanto invece ai 70 miliardi che vedono un'attuazione a livello territoriale il Ministero più coinvolto è quello della Salute (24 per cento), con un gruppo che pesa tra il 10 e il 15 per cento ed è costituito da MIMS, Università, MLPS, Istruzione ed Interno. Fatte 100 le risorse di cui ciascun Ministero ha la titolarità, in 7 casi su 24 l'attuazione è ad esso intestata al 100 per cento.

31. L'ulteriore esame della tipologia di ente attuatore nell'ambito di ciascun macrogruppo (nazionale e territoriale) ha messo in luce come nell'ambito dei 121 miliardi riguardanti progetti con enti attuatori di livello nazionale oltre, naturalmente, al ruolo dei Ministeri, i quali incidono per 42 miliardi, spicca quello delle Ferrovie dello Stato (26 miliardi) e di varie agenzie nazionali (22 miliardi) come, per esempio Agenzia del Demanio, Agenas, AgID ecc. Pure rilevante risulta la presenza delle società pubbliche (16 miliardi) così come un ruolo è riservato ad Istituti e scuole pubbliche di ogni ordine e grado. Nel caso del gruppo di enti attuatori territoriali, la presenza più massiccia è quella dei Comuni (36 miliardi), delle Amministrazioni regionali (17 miliardi), delle Università (8 miliardi) e, per importi minori, di Autorità portuali, enti parco, Enti di ricerca. Da sottolineare anche come i Comuni giochino un ruolo anche attraverso le "unioni".

TAVOLA 22

PNRR: DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PER ENTI ATTUATORI E LOCALIZZAZIONE

<i>(in milioni)</i>									
Soggetto attuatore	Naz.	Terr.	totale	Naz.	Terr.	totale	Naz.	Terr.	totale
01. Ministero	43.773		43.773	100,0	-	100,0	36,1	-	22,9
02. Presidenza del Consiglio	2.673		2.673	100,0	-	100,0	2,2	-	1,4
03. Regione		24.629	24.629	-	100,0	100,0	-	35,0	12,9
05. Comune		33.200	33.200	-	100,0	100,0	-	47,2	17,3
06. Unione di comuni		1.500	1.500	-	100,0	100,0	-	2,1	0,8
08. Ferrovie dello Stato	25.597		25.597	100,0	-	100,0	21,1	-	13,4
09. Anas	-		-	nc	nc	nc	nc	nc	nc
11. Società private	1.800		1.800	100,0	-	100,0	1,5	-	0,9
12. Società pubbliche	14.989		14.989	100,0	-	100,0	12,4	-	7,8
14. Ente pubblico non economico	296		296	100,0	-	100,0	0,2	-	0,2
15. Ente pubblico economico	1.614		1.614	100,0	-	100,0	1,3	-	0,8
Agenzia nazionale	21.345		21.345	100,0	-	100,0	17,6	-	11,1
Autorità indipendente	900	357	1.257	71,6	28,4	100,0	0,7	0,5	0,7
Ente o autorità portuale		270	270	-	100,0	100,0	-	0,4	0,1
Ente parco	100		100	100,0	-	100,0	0,1	-	0,1
Istituto e scuola pubblica di ogni ordine e grado	7.250		7.250	100,0	-	100,0	6,0	-	3,8
Istituto o ente pubblico di ricerca	760	1.800	2.560	29,7	70,3	100,0	0,6	2,6	1,3
Università pubblica		8.646	8.646	-	100,0	100,0	-	12,3	4,5
Totale	121.097	70.402	191.499	63,2	36,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo e dati MEF-RGS

32. Un aspetto diverso e certamente molto importante per quel che riguarda le ricadute economiche e sociali delle misure, è quello della territorializzazione delle risorse ovvero della misura in cui gli interventi vanno ad insistere sulle diverse aree geografiche del Paese. Il legislatore ha previsto che almeno il 40 per cento dei fondi del PNRR sia destinato al Mezzogiorno. Sull'aspetto della localizzazione intesa in questo secondo senso, è qui solo il caso di ricordare che il Governo ha fornito prime indicazioni nella relazione sull'attuazione del PNRR approvata dal Consiglio dei ministri il 23 dicembre 2021. In tale relazione viene indicato che, secondo stime del MEF, il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre Amministrazioni locali. L'esercizio allora prodotto dalla Ragioneria generale dello Stato indicava risorse complessive (PNRR+PNC) pari ad 80 miliardi, di cui 66 rivenienti dal DRR e 12 dal Fondo complementare. Cospicua è la quota destinata a Comuni e città metropolitane a cui sono associati oltre 28 miliardi; 15 vanno poi alle ASL/AO, circa 11 alle Regioni ed altrettanti a Regioni/Province e Comuni (congiuntamente considerate non essendo gli importi separabili allo stato delle attuali conoscenze). Successivamente, in sede di Audizione parlamentare sull'attuazione del Piano, il 23 febbraio u.s. il Ministro dell'economia e delle finanze ha dato conto di ulteriori elaborazioni indicando che a quella data risultavano ripartiti a livello territoriale 56,6 miliardi di euro, di cui il 45 per cento al Sud, il 33 per cento al Nord, il 17 per cento al Centro (ed un residuale 5 per cento in tutte le Regioni). La distribuzione per singole Regioni del summenzionato importo indica Sicilia, Lombardia e Campania come Regioni a cui è stato ripartito l'importo più elevato (tra i 5 e i 6 miliardi). Dal punto di vista delle Amministrazioni centrali titolari che hanno effettuato la ripartizione si segnala in posizione prevalente il MIMS, amministrazione che ha ripartito quasi 16 miliardi di fondi, e a seguire il Ministero dell'interno con 12,1 miliardi.

TRAGUARDI E OBIETTIVI DEL PIANO (2021-2026): CARATTERISTICHE E TASSONOMIE

33. Nel corso dei sei anni di vita del Piano, dovranno essere conseguiti moltissimi traguardi ed obiettivi, sia quelli a cui sono normativamente condizionati i contributi finanziari attesi dall'Unione europea (*milestone* e *target* EU) sia quelli previsti a livello nazionale (ITA). Prima che la Relazione entri dettagliatamente negli aspetti attuativi riferibili al II semestre 2021 e ai primi mesi dell'anno in corso, in questo paragrafo si intende offrire un'analisi della natura e delle caratteristiche specifiche di tali impegni.

La distribuzione dei traguardi e degli obiettivi per missione e componente

Le riforme e gli investimenti oggetto di programmazione dovranno raggiungere 527 obiettivi, ripartiti tra 213 *milestone* (o "traguardi") e 314 "*target*" (o "obiettivi").²¹ Il 68,5 per cento degli indicatori totali è assorbito dalle missioni 1 (41,7 per cento) e 2 (26,8 per

²¹ Le *milestone* definiscono sotto il profilo qualitativo le fasi di natura amministrativa e procedurale di ciascun intervento, mentre i *target* esprimono il risultato quantitativo che la misura deve raggiungere ad una certa data.

cento)²². Il restante 31,6 per cento si ripartisce tra la missione 5 (10,2 per cento), la missione 4 (9,9 per cento)²³, la missione 3 (6,1 per cento)²⁴ e la missione 6 (5,3 per cento)²⁵. Nell'ambito delle prime due missioni alle componenti "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA"²⁶ e "Transizione energetica e mobilità sostenibile"²⁷ va il maggior numero di indicatori.

TAVOLA 23

COMPOSIZIONE DELLE MILESTONE E DEI TARGET EU PER MISSIONI

<i>Missioni</i>	<i>Milestone e Target EU</i>	<i>% sul totale</i>
M1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	220	41,7
M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	141	26,8
M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	32	6,1
M4 – Istruzione e ricerca	52	9,9
M5 – Inclusione e coesione	54	10,2
M6 – Salute	28	5,3
<i>Totale complessivo</i>	<i>527</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

La considerazione anche degli obiettivi nazionali attenua, senza modificarla sostanzialmente, la distribuzione tra missioni. I 621 indicatori nazionali, suddivisi tra 271 *milestone* e 350 *target*, si distribuiscono su tutte le missioni, ma cresce il rilievo di quelle che presentano minori scadenze concordate con l'Unione europea (tale effetto è evidente nelle missioni 3, 4 e 6).

²² In M2 l'intervento con il maggior numero di indicatori è quello relativo alla realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti, nell'ambito della componente 1.

²³ In M4, l'investimento che presenta il maggior numero di indicatori è quello relativo al sostegno ai processi di innovazione tecnologica (IPCEI), mentre la riforma che riporta più scadenze è quella relativa agli alloggi per gli studenti.

²⁴ In M3, l'investimento che presenta il maggior numero di indicatori è quello relativo ai Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci che si colloca all'interno della componente 1.

²⁵ In M6, spicca, in termini di numero di indicatori presenti l'investimento relativo all'Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero nella componente 2.

²⁶ In M1C1 sono presenti 81 indicatori relativi agli investimenti e 78 indicatori relativi alle riforme, per un totale di 159 indicatori di matrice europea. In M1C1 si trovano gli investimenti e le riforme che presentano il maggior numero di indicatori europei. Si tratta, per quanto riguarda gli investimenti, della Digitalizzazione della P.A. e nello specifico degli interventi in materia di *Cybersecurity* (9 indicatori), delle procedure di assunzione per i tribunali civili, amministrativi e penali (9 indicatori), nonché degli interventi in materia di digitalizzazione delle grandi Amministrazioni centrali. Tra le riforme, 17 indicatori europei si trovano in quella relativa alla riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie, 14 nella Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni e 11 nella Riforma dell'Amministrazione fiscale.

²⁷ Nella componente relativa alla transizione energetica e mobilità sostenibile, invece, il maggior numero di indicatori si concentra sullo sviluppo delle infrastrutture di ricarica elettrica per il trasporto locale sostenibile.

TAVOLA 24

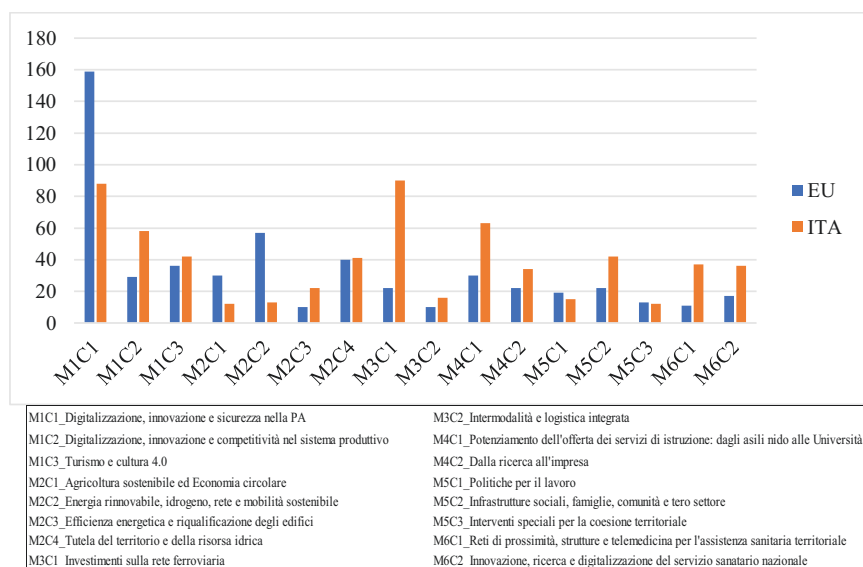
COMPOSIZIONE DELLE MILESTONES E DEI TARGET EU E ITA PER MISSIONE

Missioni	Milestone e Target EU (a)	Milestone e Target ITA (b)	Milestone e Target EU e ITA (c)=(a)+(b)	Percentuale (c)
M1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	220	188	408	35,5
M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	141	88	229	19,9
M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	32	106	138	12,0
M4 – Istruzione e ricerca	52	97	149	13,0
M5 – Inclusione e coesione	54	69	123	10,7
M6 - Salute	28	73	101	8,8
Totale complessivo	527	621	1148	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo e dati MEF-RGS

GRAFICO 10

DISTRIBUZIONE TARGET ITA E TARGET EU PER MISSIONE E COMPONENTE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo e dati MEF-RGS

Il maggior numero di scadenze si concentra nelle missioni ove si collocano gli interventi che risultano strategici rispetto alle priorità del Dispositivo di ripresa e di resilienza e che più degli altri concorrono alla transizione digitale ed a quella ecologica²⁸, ponendosi in linea con le priorità di azione dell'Unione europea²⁹.

²⁸ Gli ambiti in cui ci sono più indicatori europei corrispondono ai settori in cui l'Italia ha ricevuto il maggior numero di raccomandazioni da parte della Commissione europea (efficienza del sistema giustizia, riforma fiscale e riduzione dei tempi di pagamento, ecc.).

²⁹ A titolo esemplificativo si consideri che l'intervento M4C1I 3.3 (Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica), che ha un peso finanziario di quasi 4 miliardi, prevede un solo indicatore europeo nel 2026 a

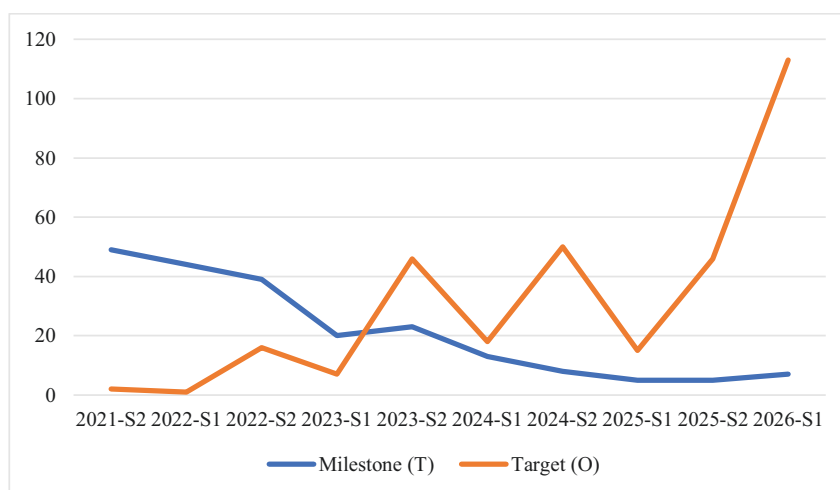
Una osservazione che trova conferma guardando alla distribuzione degli indicatori nazionali ed europei nelle diverse componenti.

L'andamento temporale degli indicatori per semestre

34. Elementi ulteriori possono essere desunti dall'analisi dell'andamento temporale dei 527 indicatori concordati con la Commissione europea. L'82 per cento circa delle *milestone* è previsto nei primi tre anni di vita del Piano e solo il 18 per cento nella seconda metà. L'andamento dei *target*, al contrario, indica una forte concentrazione (il 77 per cento circa) di obiettivi a partire dal secondo semestre del 2024³⁰. Nell'anno conclusivo del Piano si colloca il più alto numero di *target* (113).

GRAFICO 11

ANDAMENTO TEMPORALE DEI 527 INDICATORI PER SEMESTRE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Il 2022 sarà dal punto di vista complessivo l'anno più impegnativo sotto il profilo degli oneri procedurali, con 83 traguardi³¹, relativi a 93 misure e il 2026, invece, quello che richiederà alle Amministrazioni lo sforzo maggiore sotto il profilo della

cui si aggiungono quattro indicatori nazionali nel 2023 e nel 2026. Anche l'intervento M3C1I 1.4 "Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS)", che ha un peso finanziario pari a quasi 3 miliardi e che si sviluppa nei sei anni del Piano, prevede solo tre indicatori europei a cui si aggiungono sette indicatori nazionali, che si articolano su tutti gli anni programmati.

³⁰ Si tratta in particolare, nel secondo semestre 2024, di 50 obiettivi, che interessano 34 misure e 5 riforme. Tra le riforme, il maggior numero di obiettivi (8 dei 16 totali) è previsto per la riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie, cui fa seguito la Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni, articolata in 4 *target*. Scadono nel secondo semestre del 2025, 46 obiettivi relativi a 33 misure, di cui tre Riforme. L'investimento relativo ai Progetti "faro" di economia circolare raccoglie il maggior numero di *target*.

³¹ Le *milestone* in scadenza nel 2022 interesseranno 34 riforme e 59 investimenti. Le misure che raggruppano il maggior numero di traguardi sono l'investimento sulla *Cybersecurity* in M1C1 e la riforma sulla legge annuale per la concorrenza in M1C2.

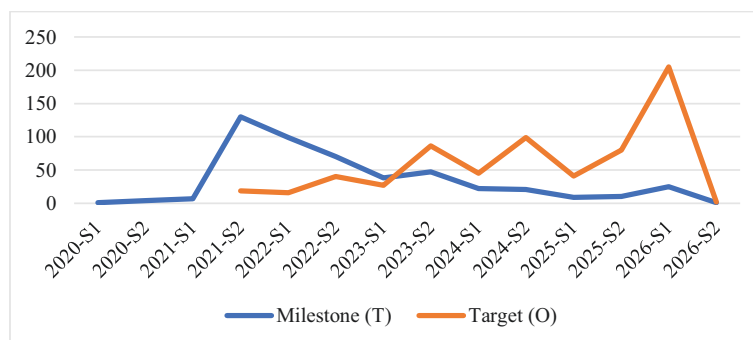
rendicontazione quantitativa degli obiettivi finali del Piano, posto che nell'unico semestre si concentrano il 36 per cento circa dei *target* di matrice europea³².

La sequenza temporale delle *milestone* e dei *target* ben rappresenta l'esigenza di pianificare nei primi anni del Piano sia le riforme che gli aspetti procedurali degli investimenti³³; infatti, le prime, espresse per il 65 per cento da traguardi, sono previste nei primi tre anni; nel medesimo periodo, anche per gli adempimenti procedurali connessi all'avvio degli investimenti si riscontra il maggior numero di *milestone* (81 per cento, la cui frequenza cresce in prossimità dell'anno 2023)³⁴.

In sintesi, ciò rispecchia la scelta del Governo di concentrare nei primi anni di programmazione i principali passaggi normativo-amministrativi relativi all'impianto delle riforme (definite, non a caso, "orizzontali", "abilitanti" e di "contesto") e alla predisposizione dell'assetto regolatorio a supporto degli investimenti, molti dei quali presentano un elevato grado di innovatività che deve essere accompagnato da consistenti interventi normativi a carattere settoriale.

GRAFICO 12

ANDAMENTO TEMPORALE DEGLI INDICATORI NAZIONALI ED EUROPEI PER SEMESTRE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

³² Nel 2026 giungeranno a conclusione 122 investimenti su 223 e 10 riforme su 61. Raggruppano il maggior numero di obiettivi in scadenza nell'ultimo semestre del 2026 la Riforma del processo civile, il Piano Italia a 1 Gbps in M1C2 e l'investimento in istruzione e formazione nell'ambito della componente "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" in M1.

³³ In linea generale, le riforme del Piano registrano 110 *milestone* e 64 *target*, mentre nel caso degli investimenti il rapporto è di 165 traguardi e ben 342 obiettivi.

³⁴ Risultano in scadenza entro il 2023 ben 8 dei 12 traguardi della Riforma della Pubblica amministrazione, 5 degli 8 *milestone* della legge annuale per la concorrenza, nonché tutti e 5 i traguardi della Riforma quadro della legislazione in materia di appalti pubblici. Per quanto concerne le riforme interessate, si tratta del quadro di revisione della spesa pubblica, della riforma della Pubblica amministrazione, del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni e delle leggi annuali sulla concorrenza, ovvero degli interventi necessari a creare un quadro regolatorio favorevole all'innesto degli investimenti in tema di Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA e competitività del sistema produttivo all'interno di M1. Analogamente in M2 prevalgono traguardi che modificano la normativa per promuovere la produzione di gas rinnovabile, il consumo dell'idrogeno e la capacità gestionale per i servizi idrici integrati. In M3 prevalgono gli interventi che modificano il quadro regolatorio in materia di autorizzazione di progetti nel settore ferroviario e in quello delle concessioni nelle aree portuali. Si concentrano nei primi anni di vita del Piano anche gli interventi di riforma degli istituti tecnici e sugli alloggi per studenti per avviare gli investimenti in M4C1, la legge quadro per rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità e per favorire gli anziani non autosufficienti in M5C2, nonché la riforma dell'organizzazione dell'assistenza sanitaria e della disciplina degli IRCCS, propedeutica agli investimenti in M6.

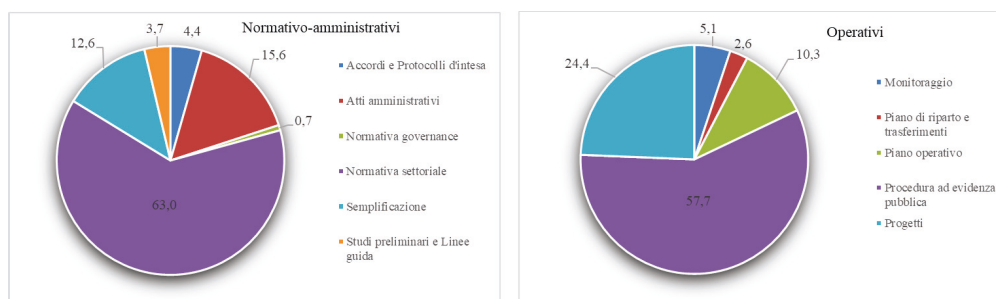
L'innesto degli indicatori nazionali non altera la struttura della *timeline* delle *milestone* e dei *target*.

Analisi per tipologia degli obiettivi

35. Ulteriori elementi sono offerti dall'osservazione delle *milestone* e dei *target* classificati in base alla tipologia dell'obiettivo previsto³⁵. Per le *milestone*, poi, un'ulteriore aggregazione ha consentito di distinguere i passaggi tipicamente normativo-amministrativi da quelli prettamente operativi.

GRAFICO 13

TIPOLOGIE MILESTONE EU - %



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Tra gli obiettivi europei, rientrano nel primo insieme i traguardi relativi all'entrata in vigore della "normativa settoriale" (63 per cento), agli "atti amministrativi" (15,6 per cento), alla predisposizione di misure di "semplificazione" (12,6 per cento), alla stipula di "accordi e protocolli di intesa" (4,4 per cento), gli "studi preliminari e linee guida" (3,7 per cento) e in ultimo alla predisposizione di "normativa governance" (0,7 per cento).

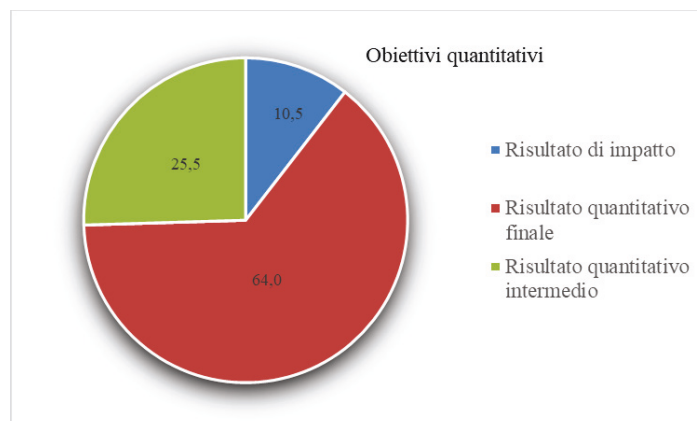
Nell'ambito dei traguardi a carattere operativo rientrano, invece, le tipologie connesse ai "piano di riparto e trasferimenti" (2,6 per cento), al "monitoraggio" (5,1 per cento), ai "piani operativi" (10,3 per cento), ai "progetti" (24,4 per cento), alle "procedure ad evidenza pubblica" (57,7 per cento).

La classificazione ha riguardato anche i *target*, evidenziando i vari passaggi in "obiettivi intermedi" (25,5), "obiettivi finali" (64) e "risultati di impatto" (10,5 per cento).

³⁵ In particolare, le tipologie hanno evidenziato per i *milestone* gli accordi e i protocolli di intesa, gli atti amministrativi, gli studi preliminari e le linee guida, la normativa settoriale, di governance, di semplificazione, i piani di riparto e piani operativi, i progetti ed i monitoraggi.

GRAFICO 14

TIPOLOGIE TARGET EU - %



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

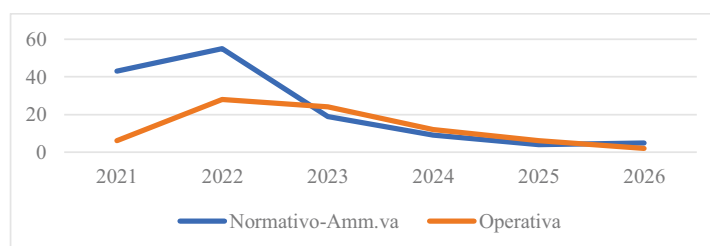
Gli obiettivi intermedi esprimono l'esigenza di monitorare il conseguimento parziale di investimenti o riforme che richiedono adempimenti che si articolano negli anni di programmazione. I quantitativi finali misurano il raggiungimento dei risultati definiti a livello europeo, che ciascuna misura deve realizzare al termine della programmazione.

Seppur in un numero più limitato, nel Piano si rintracciano alcuni obiettivi quantitativi di impatto, che restituiscono la dimensione dell'effetto prodotto dalla misura cui accedono.

Le tipologie sopradescritte meritano di essere osservate nella *timeline* del Piano per meglio comprenderne il significato all'interno delle scelte di programmazione.

GRAFICO 15

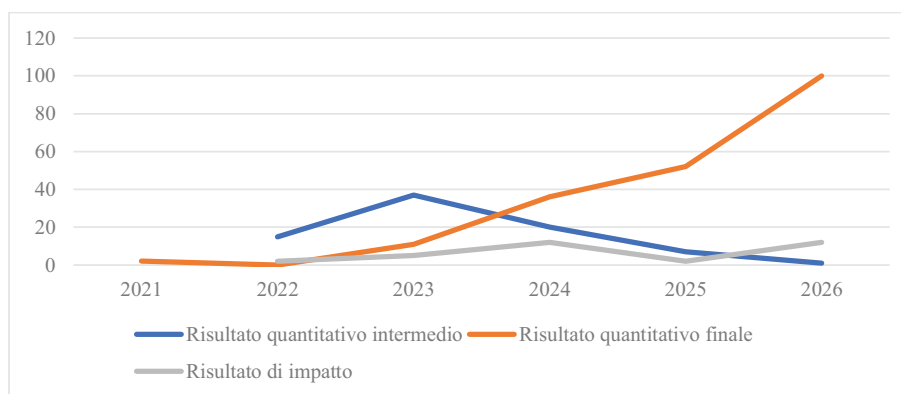
ANDAMENTO TEMPORALE DELLE 213 MILESTONES EU PER SEMESTRE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Per quanto riguarda le *milestone*, le categorie tipologiche che descrivono passaggi legislativi, *iter* di natura amministrativa relativi alle riforme e agli investimenti si addensano nei primi due anni di programmazione e progressivamente decrescono fino al 2026. L'aspetto più operativo, che nel 2022 raggiunge la sua massima numerosità, comincia a decrescere dal 2023.

GRAFICO 16

ANDAMENTO TEMPORALE DEI 314 *TARGET* EU PER SEMESTRE

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Gli obiettivi intermedi iniziano a comparire fin dal 2022, si intensificano nel 2023, per poi decrescere e lasciare il campo agli “obiettivi quantitativi finali”, che portano a conclusione l’intera misura. I *target* di impatto sono programmati in crescita verso il 2026 e proprio in quell’anno si concentrano 100 *target* finali, relativi alla conclusione di circa 87 investimenti e 3 riforme³⁶. L’andamento di questi ultimi è strettamente collegato a quello degli obiettivi quantitativi finali: nel 2024 e nel 2026 ad una crescita degli obiettivi quantitativi finali corrisponde il maggior numero degli obiettivi di impatto (oltre il 70 per cento del totale)³⁷.

La funzione suppletiva degli indicatori nazionali rispetto a quelli europei emerge anche dall’analisi delle principali tipologie dei traguardi e degli obiettivi nazionali.

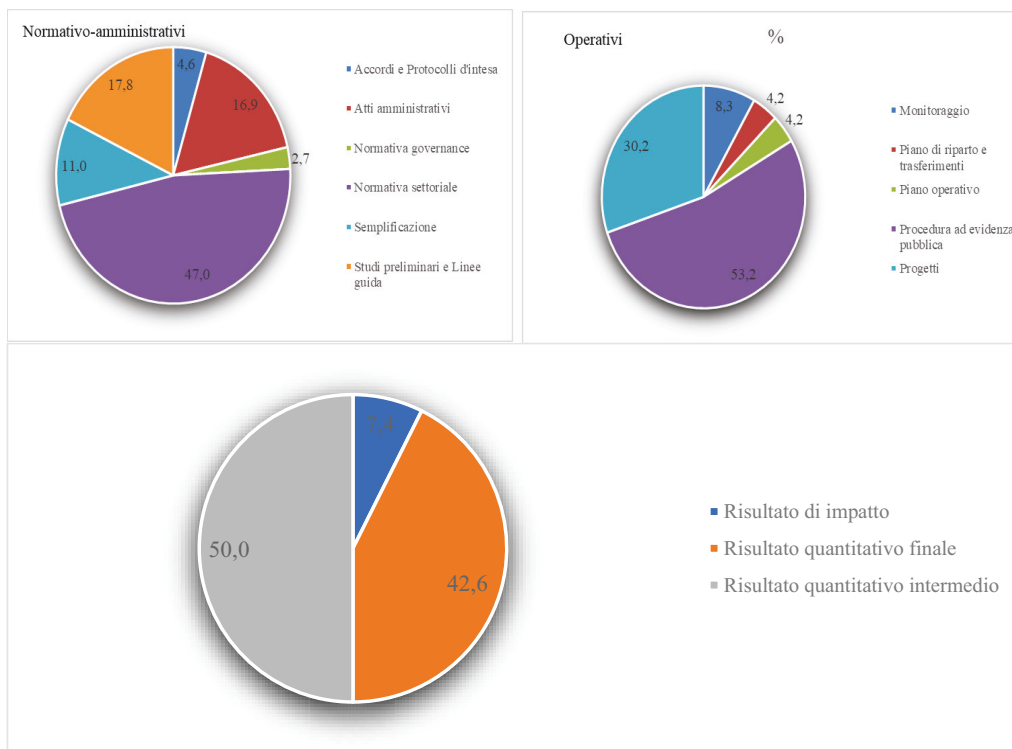
Nell’ambito delle *milestone* ed in particolare nell’insieme costituito dalle tipologie normativo-amministrative assumono maggior rilievo gli studi preliminari e le linee guida, gli accordi e protocolli di intesa e la normativa di *governance*; per quanto concerne il gruppo delle *milestone* a carattere più operativo crescono i passaggi relativi ai piani di riparto ed ai monitoraggi. Per quanto concerne i *target*, nella composizione totale assumono maggior rilievo gli indicatori quantitativi intermedi.

³⁶ Si tratta delle due riforme della Pubblica amministrazione e della Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti, i cui indicatori sono distribuiti lungo tutti i sei anni del Piano e della Riforma del mercato del lavoro nella PA, che concentra indicatori europei esclusivamente nel primo semestre del 2026.

³⁷ Gli obiettivi quantitativi di impatto europei sono 33 e quelli in scadenza nel 2026 si riferiscono a quattro riforme e a sette investimenti. Per quanto riguarda le prime, ben sei obiettivi di impatto misurano la riduzione della durata e dell’arretrato dei procedimenti civili e penali e amministrativi come risultato dell’investimento relativo alle procedure di assunzione per i tribunali civili, penali e amministrativi e della Riforma del processo civile. Sempre a titolo esemplificativo, si può citare in M4, l’obiettivo di impatto relativo alla riduzione del Divario nel tasso di abbandono scolastico nell’istruzione nel 2024, nell’ambito dell’intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado. In M5, un obiettivo di impatto misura la Riduzione dell’incidenza del lavoro sommerso prodotta dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso.

GRAFICO 17

TIPOLOGIA MILESTONE E TARGET EU E ITA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, Piano Operativo e dati MEF-RGS

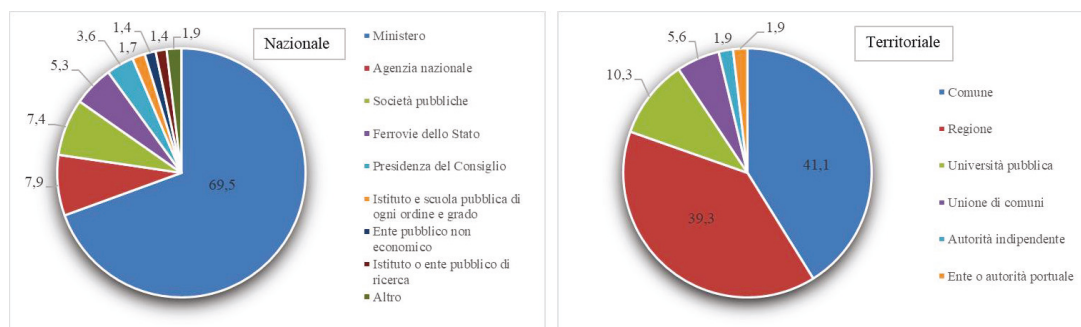
Soggetti attuatori delle milestone e dei target e loro localizzazione

36. Dei 527 *milestone* e *target* EU, quasi l'80 per cento si snoda a livello nazionale³⁸: di particolare rilievo è il peso attribuito ai ministeri a cui è dato assicurare quasi il 70 per cento del totale, contro oltre il 20 per cento equamente distribuito tra Regioni, Comuni in larga parte e in via residuale alle Università ed Autorità portuali. Il Grafico che segue ne espone la ripartizione, tra i due blocchi.

³⁸ Sono stati definiti nazionali le *milestone* e *target* i cui soggetti attuatori sono la Presidenza del Consiglio, i ministeri, le agenzie nazionali, gli enti pubblici, le società pubbliche o private che operano su tutto il territorio; per contro, sono stati definiti territoriali gli indicatori, la cui competenza ricade sulle Regioni, sui Comuni, sulle Università e sulle Autorità portuali.

GRAFICO 18

SOGGETTI ATTUATORI MILESTONE E TARGET EU - AMBITO NAZIONALE E TERRITORIALE -%

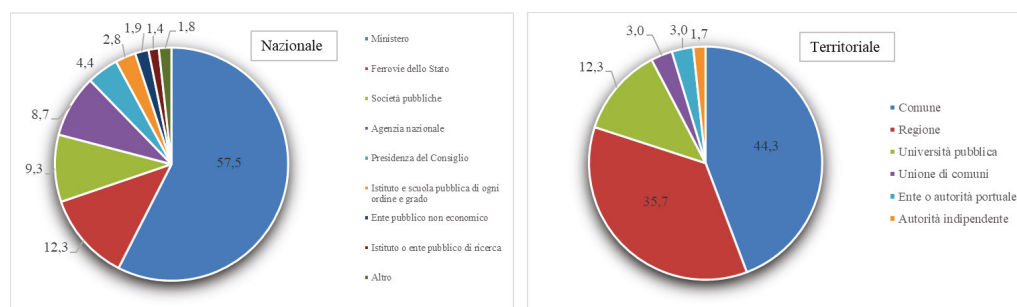


Fonte: elaborazione Corte dei conti su Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Anche sotto la lente del soggetto attuatore, l'affiancamento degli indicatori nazionali redistribuisce, nel rapporto di composizione, gli impegni complessivi.

GRAFICO 19

SOGGETTI ATTUATORI MILESTONE E TARGET EU E ITA-AMBITO NAZIONALE E TERRITORIALE- %

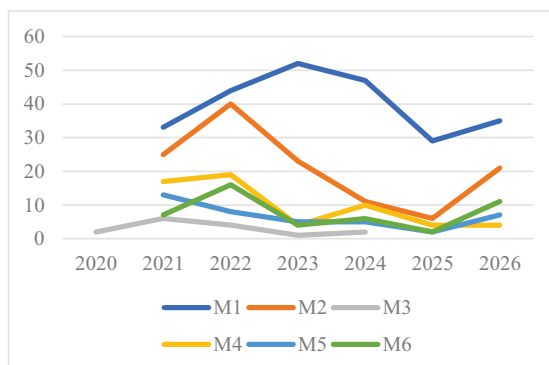


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Nell'ambito dei nazionali, la percentuale di indicatori di competenza dei ministeri sulla totalità degli impegni diminuisce e si registra un aumento per le Ferrovie dello Stato, per le società pubbliche e le agenzie nazionali. Per quanto concerne quelli territoriali, per i Comuni e le Università si registra un maggiore impegno sul totale.

In ambito nazionale, il ruolo centrale è quello svolto dai ministeri per i quali l'impegno si sviluppa lungo tutto l'arco della programmazione e su tutte le missioni, tranne che per la missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" dove il ruolo del ministero lascia spazio alle società pubbliche per gli aspetti operativi.

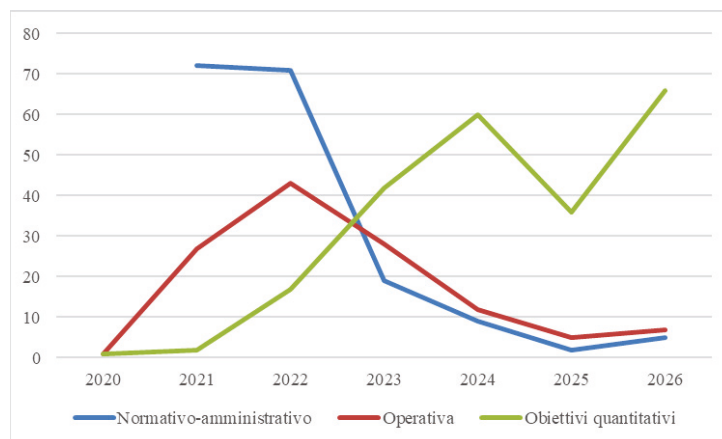
GRAFICO 20

MINISTERI *TIMELINE* EU e ITA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Il grafico che segue, nel distinguere i traguardi nella duplice componente, restituisce l'importanza del ruolo regolatorio e amministrativo (predispensione di normativa settoriale, di atti amministrativi, ecc.) dei ministeri, che si addensa nel biennio 2021-2022 per poi decrescere fino al 2026. Anche gli aspetti più operativi (predispensione dei piani operativi, dei piani di riparto, ecc.), seppur in un numero più limitato, presentano lo stesso andamento. Per contro, gli obiettivi quantitativi, come per altri soggetti attuatori trovano maggior riscontro verso la fine della programmazione.

GRAFICO 21

MINISTERI *TIMELINE* EU e ITA-MILESTONE/TARGET

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

In sintesi, la classificazione delle *milestone*, in numero superiore ai *target*, evidenzia l'importante contributo dei ministeri nella definizione degli assetti normativo-amministrativo (normativa settoriale, atti amministrativi) e nella conduzione dei

molteplici passaggi connessi alle procedure ad evidenza pubblica (predisposizione di bandi di gara, aggiudicazione, ecc.).

TAVOLA 25

TIPOLOGIE MILESTONE E TARGET DEI MINISTERI EU E ITA

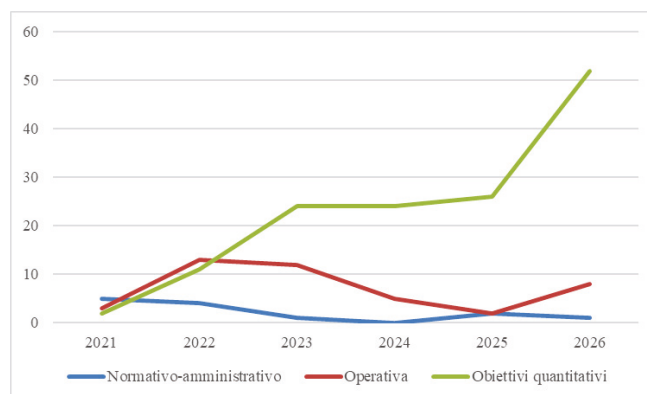
Tipologia	(in percentuale)		
	Milestone Normativo-amministrativo	Milestone Operativi	Obiettivi quantitativi
Accordi e Protocolli d'intesa	2,8		
Atti amministrativi	19,7		
Monitoraggio		6,5	
Normativa governance	2,2		
Normativa settoriale	54,5		
Piano di riparto e trasferimenti		7,3	
Piano operativo		4,1	
Procedura ad evidenza pubblica		49,6	
Progetti		32,5	
Risultato di impatto			15,2
Risultato quantitativo finale			42,0
Risultato quantitativo intermedio			42,9
Semplificazione	11,2		
Studi preliminari e Linee guida	9,6		
Totale	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

In ambito territoriale, le Regioni, i Comuni e le Unioni dei comuni sono i protagonisti principali dell'attuazione del Piano, dovendo assolvere all'80 per cento del totale degli obiettivi territoriali; sia in termini di *milestone* che di *target*, sono le missioni 5 e 6 ad essere prioritariamente attuate a livello territoriale, a cui seguono la missione 2 e 1: si pensi alla realizzazione delle case di comunità, ai COT, ai centri per l'impiego, a quanto atteso in termini di tasso di riciclaggio degli imballaggi, ecc. Dal grafico seguente emerge che l'impegno degli enti territoriali si concentra sugli aspetti operativi e attuativi della programmazione.

GRAFICO 22

REGIONI E COMUNI TIMELINE EU E ITA-MILESTONES TARGET



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

L'impegno delle Regioni e dei Comuni, in prevalenza relativo a *target* riferibili agli anni 2025 e 2026, si articola nelle seguenti categorie tipologiche, dove prevalgono i quantitativi finali (interventi di valorizzazione dei parchi comunali, riqualificazione unità abitative, trasporto pubblico, piste ciclabili, rigenerazione urbana, efficientamento energetico dei Comuni, ecc.). Anche per le *milestone* a carattere più operativo si osserva un particolare impegno degli Enti territoriali, soprattutto nel biennio 2022-2023 (avvio dei lavori, aggiudicazione di gare nei vari ambiti, quali ad esempio le mense scolastiche, ecc.).

TAVOLA 26

MILESTONES E TARGET EU E ITA DELLE MISURE TERRITORIALI

Regioni e comuni	(in percentuale)		
	Milestones Normativi-amministrativo	Milestones Operative	Obiettivi quantitativi
Accordi e Protocolli d'intesa	14,3		
Atti amministrativi	7,1		
Monitoraggio		23,8	
Normativa governance	7,1		
Normativa settoriale	7,1		
Piano di riparto e trasferimenti		4,8	
Piano operativo		9,5	
Procedura ad evidenza pubblica		47,6	
Progetti		14,3	
Risultato di impatto			2,3
Risultato quantitativo finale			47,7
Risultato quantitativo intermedio			50
Studi preliminari e Linee guida	64,3		
Totale complessivo	100,0	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Un ultimo profilo di analisi è volto a verificare le possibili interrelazioni tra soggetti attuatori: la realizzazione delle riforme e degli interventi previsti nel piano, infatti, si snoda attraverso il raggiungimento di *milestone* e *target* garantito da soggetti attuatori appartenenti a diversi livelli di governo.

Rappresentando, quindi, il rapporto tra soggetto attuatore della misura (strettamente connesso agli obiettivi quantitativi finali programmati) e soggetti attuatori dei singoli indicatori, si intende evidenziare il grado di dipendenza e al contempo di necessaria collaborazione tra i diversi attori chiamati all'adempimento degli obblighi programmati.

A tal fine, le analisi fin qui svolte possono essere raccolte in un'ultima rappresentazione che inquadra la localizzazione dei soggetti attuatori delle *milestone* e dei *target* con il soggetto attuatore delle misure.

Le *milestone* e i *target* nazionali assorbono quasi l'80 per cento del totale degli indicatori; quasi il 20 per cento riguarda, invece, indicatori territoriali.

Complessivamente si può osservare una coerenza tra i vari interlocutori: oltre il 72 per cento delle *milestone* e dei *target* nazionali sono a supporto di misure nazionali, così come la quasi totalità delle *milestone* e dei *target* territoriali compongono misure territoriali.

Il peso degli indicatori nazionali sulle misure territoriali è costituito in prevalenza da *milestone*: si tratta della predisposizione di assetti legislativi e amministrativi

(normative settoriali, studi preliminari, linee guida, ecc.) di carattere nazionale e che sono posti a garanzia di coordinamento delle politiche territoriali.

TAVOLA 27

SOGGETTI ATTUATORI MISURE TERRITORIALI E SOGGETTI ATTUATORI *MILESTONE TARGET* EU E ITA

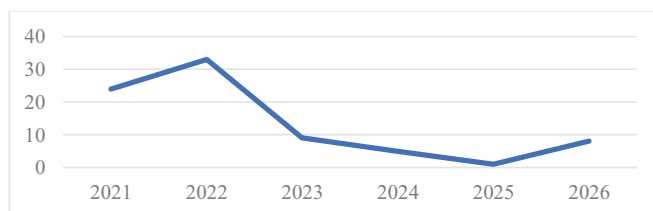
Soggetto attuatore dell'intervento territoriale	Soggetto attuatore delle <i>milestones</i> e dei <i>target</i>							
	Ministero	Presidenza del Consiglio	Regione	Comune e unione di comuni	Agenzia nazionale e Autorità indipendente	Ente o autorità portuale	Università pubblica	Totale complessivo
Regione	40		99		5			144
Comune e Unione di comuni	31	4	7	144	2			188
Autorità indipendente	1				4			5
Ente o autorità portuale						7		7
Università pubblica	12						29	41
Totale complessivo	84	4	106	144	11	7	29	385

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Le 72 misure che prevedono un attuatore territoriale comportano 385 *milestone* e *target* di cui 84 dipendono da un ministero. Se poi si guarda alle misure attuate dalle Regioni (26), il peso delle procedure e degli amministrativi dei ministeri riguarda ben 40 *milestone* e *target* su complessivi 144; per i Comuni e le Unioni dei comuni tale peso è pari a 31 indicatori su 188 totali.

In conclusione, sulle misure che ricadono sul territorio l'azione dell'Amministrazione centrale in termini di supporto alla realizzazione delle misure stesse si concentra principalmente nel biennio 2021-2022.

GRAFICO 23

MILESTONE-TARGET NAZIONALI SULLE MISURE TERRITORIALI-TIMELINE

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Appendice metodologica

La realizzazione delle misure previste dal PNRR poggia sulle capacità di attuazione sia delle Amministrazioni centrali che territoriali.

Nel paragrafo 33 “TRAGUARDI E OBIETTIVI DEL PIANO (2021-2026): CARATTERISTICHE E TASSONOMIE”, i 320 interventi (283 interventi del PNRR e 37 progetti del Fondo complementare), sono esaminati distinguendo il contributo delle Amministrazioni centrali e territoriali.

Le misure sono state classificate in base al “soggetto attuatore” e alla relativa “localizzazione” (nazionale o territoriale)³⁹

A partire dai dati di programmazione resi disponibili dal Governo⁴⁰ (al momento gli unici a cui poter far riferimento e che potranno essere rivisti in base all’attuazione effettiva), si è assegnato a ciascuna misura il “soggetto attuatore”, inteso come soggetto pubblico o privato incaricato della realizzazione degli interventi del PNRR e del Fondo complementare⁴¹; l’indicazione della localizzazione della misura (nazionale o territoriale) è stata quindi attribuita tenendo conto per le Amministrazioni pubbliche anche della classificazione prevista nell’Elenco S13 dell’ISTAT⁴², assimilando alle centrali le nazionali, alle locali le territoriali e considerando che tra i soggetti attuatori sono presenti anche società private riferibili sia a livello nazionale che territoriale.

Analogamente a quanto operato nel caso delle misure, si è proceduto ad individuare i “soggetti attuatori” (e la relativa “localizzazione”) delle *milestone* e dei *target* (i cosiddetti “indicatori”, che definiscono il cronoprogramma delle singole misure), considerando sia quelli di matrice europea che nazionale. Per l’associazione dei soggetti attuatori agli indicatori ci si è basati sulla categoria tipologica riportata nella descrizione sintetica dei singoli *milestone* e *target*.

Inoltre, facendo riferimento alle due macrocategorie “*milestone*/obiettivi qualitativi” e “*target*/obiettivi quantitativi”, desumibili dai documenti di programmazione, gli indicatori sono stati ulteriormente classificati in base al contenuto, individuando alcune categorie/tassonomie in grado di descrivere la natura degli impegni programmati. Nel caso dei progetti del Fondo complementare, i cui indicatori non hanno avuto in sede di programmazione una analoga rappresentazione in *milestone* e *target*, la bipartizione non ha avuto rilievo nella scelta classificatoria.

Ai *milestone* sono associati gli indicatori con una connotazione procedurale, che, in linea generale, supportano la realizzazione fisica dei *target*: l’emanazione della normativa di semplificazione, di *governance*, settoriale e la produzione di atti amministrativi sono posti come elementi necessari e propedeutici al raggiungimento della gran parte delle misure; la classificazione prevede, inoltre, l’individuazione di momenti procedurali caratterizzati da operatività che si snodano verso i target intermedi e finali, quali le linee

³⁹ Ha riguardato altresì i 350 *target* e i 271 *milestone* cosiddetti “ITA”, ovvero indicatori a carattere qualitativo e quantitativo a rilevanza nazionale che, seppur non concordati con la Commissione europea, rappresentano passaggi strettamente connessi agli obiettivi europei.

⁴⁰ Sono stati esaminati il piano operativo e le schede di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato.

⁴¹ La definizione del soggetto attuatore è tratta dall’art. 1, comma 4, lett. o) del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021 n. 108.

⁴² Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell’articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. (legge di contabilità e di finanza pubblica). Tra le Amministrazioni centrali: la Presidenza del Consiglio, i ministeri, le Agenzie nazionali, enti ed istituti di ricerca, società quali ANAS, ecc.; tra le territoriali, oltre alle Regioni ed Enti locali, anche le Università, le Autorità portuali ecc. Le misure che prevedono come soggetto attuatore le Ferrovie dello Stato sono state considerate come nazionali.

guida, gli studi preliminari, i piani di riparto e di trasferimento, i piani operativi, la definizione di progetti e i conseguenti monitoraggi. Si sono ricompresi l’emanazione dei bandi, le gare e le aggiudicazioni nella categoria più ampia della procedura ad evidenza pubblica, al fine di osservare le aree di possibili criticità in termini di impegno da parte delle amministrazioni.

Nel caso dei *target*, la classificazione ha evidenziato i risultati quantitativi intermedi, finali e di impatto: nell’ambito degli obiettivi europei, sono stati classificati intermedi quelli che nel corso della *timeline* segnano tappe parziali rispetto all’obiettivo quantitativo finale concordato con la Commissione europea. In tal senso, è stato considerato quantitativo finale di matrice europea quell’obiettivo che risulta ultimo in ordine cronologico rispetto agli impegni presi con la Commissione europea. Nel caso dei *target* di matrice italiana, invece, si è evidenziata l’esistenza di obiettivi quantitativi finali con scadenza temporalmente successiva a quelli europei e per questo classificati “ITA POST EU”. Il risultato di impatto esprime l’effetto ulteriore atteso a seguito del conseguimento della misura nel suo complesso, sia essa una riforma o un investimento.

Nell’analisi degli indicatori si è assicurata la coerenza tra il soggetto attuatore della misura e quella del *target* quantitativo finale della medesima.

PAGINA BIANCA

Focus 1 - Bilancio dello Stato e PNRR: classificazione degli interventi per missioni e programmi

F1. In questo paragrafo le misure previste dal PNRR sono lette in una prospettiva ulteriore. Ciascun investimento è stato attribuito ad un settore in base alla classificazione “politica” adottata per il bilancio dello Stato (per missioni e programma).

La ricostruzione non vuole tanto fornire una rappresentazione dei due Piani secondo un diverso angolo visuale, ma mira soprattutto a consentire una prima stima dell’entità dell’accelerazione della spesa che ci si prefigge di ottenere per missione e settore di intervento. In tal modo, infatti, le misure del PNRR e di quello complementare sono rapportabili al complesso degli interventi per investimento stanziati nel 2019 e nel 2021 e previsti nel bilancio dello Stato per il prossimo triennio. Tale esercizio consente, quindi, di definire un quadro complessivo dell’allocazione delle risorse programmate per i prossimi anni. Una ricostruzione che la scelta di ricorrere ad una gestione fuori bilancio per gran parte delle misure riconducibili al PNRR rende difficile cogliere con immediatezza.

Non di minor interesse è, infine, la valutazione dell’incidenza di questo rilevante insieme di spese sul volume di interventi che l’Amministrazione ha finora gestito, ciò ai fini di una prima valutazione delle difficoltà che si possono porre dal punto di vista amministrativo/gestionale alla realizzabilità degli interventi previsti.

Nella Tavola F1.1 si ricostruiscono i valori relativi al PNRR e al Piano complementare per missione.

Poco meno del 54 per cento degli interventi sono riferiti alle prime 6 missioni interessate. Si tratta della Competitività e sviluppo delle imprese (missione 011) in cui si concentrano il 19,1 per cento delle somme, il Diritto alla mobilità (missione 013) a cui va il 17,2, la Ricerca e innovazione (missione 017) con il 9,7, la Tutela della salute (missione 020) e Istruzione scolastica (missione 022) a cui vanno rispettivamente il 7,3 e il 7,6 per cento. Solo di poco inferiori gli importi relativi a Energia e diversificazione delle fonti energetiche (missione 010) e Sviluppo sostenibile (missione 018), entrambe tra il 6,4 e il 6,6 per cento. Per valutare l’incidenza sulla gestione delle Amministrazioni responsabili della spesa dei nuovi investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (quindi al netto di quelli in essere che si considerano già previsti in bilancio) e da quello complementare è possibile guardare alla spesa in conto capitale iscritta nel bilancio dello Stato a partire dal 2021 e nel triennio 2022-2024.

Il confronto è operato guardando alla spesa del titolo II al netto, oltre che degli importi relativi agli interventi del Piano complementare e di quanto trasferito alle contabilità di tesoreria istituite per la gestione del Piano (e attraverso le quali saranno corrisposti gli importi degli interventi), anche degli importi relativi alla categoria XXXI relativi ad acquisti di attività finanziarie. Nell’analisi si è ipotizzato che la spesa relativa ai progetti “in essere” sia la prima ad essere effettuata. Per il calcolo dell’investimento “aggiuntivo” (rispetto a quanto già scontato in bilancio) si sono pertanto sottratti dalla programmazione del PNRR gli importi fino a concorrenza delle somme “in essere”.

Vanno considerate poi due ulteriori avvertenze.

Per rendere più significativo il confronto del Piano con il bilancio, si sono operate alcune modifiche nella classificazione di interventi rispetto alla usuale classificazione: ciò ha riguardato alcuni interventi di chiara finalizzazione settoriale (e non puramente finanziaria) della missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (missione 003). In questo caso essi sono stati riattribuiti per destinazione della spesa.

TAVOLA F1.1

RISORSE DEL PNRR E DEL FONDO COMPLEMENTARE PER MISSIONI DEL BILANCIO DELLO STATO

(in milioni)

Missioni Bilancio dello Stato	risorse PNRR	risorse PNC	risorse PNRR e PNC	% sul totale risorse
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	0,0	0,0	0,0	0,00
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,0	0,0	0,0	0,00
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,0	0,0	0,0	0,00
004.L'Italia in Europa e nel mondo	0,0	0,0	0,0	0,00
005.Difesa e sicurezza del territorio	0,0	0,0	0,0	0,00
006.Giustizia	2.721,6	132,9	2.854,5	1,29
007.Ordine pubblico e sicurezza	0,0	0,0	0,0	0,00
008.Soccorso civile	1.624,0	1.780,0	3.404,0	1,53
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	3.680,0	1.203,3	4.883,3	2,20
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	15.088,7	0,0	15.088,7	6,79
011.Competitività e sviluppo delle imprese	31.746,0	10.643,6	42.389,6	19,08
012.Regolazione dei mercati	0,0	0,0	0,0	0,00
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	32.241,7	6.010,0	38.251,7	17,22
014.infrastrutture pubbliche e logistica	0,0	0,0	0,0	0,00
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.130,0	1.750,0	5.880,0	2,65
015.Comunicazioni	0,0	800,0	800,0	0,36
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1.200,0	0,0	1.200,0	0,54
017.Ricerca e innovazione	19.814,7	1.737,4	21.552,1	9,70
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	12.674,1	0,0	12.674,1	5,71
019.Casa e assetto urbanistico	9.065,8	2.560,0	11.625,8	5,23
020.Tutela della salute	15.021,4	1.950,0	16.971,4	7,64
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	3.620,0	1.455,2	5.075,2	2,28
022.Istruzione scolastica	16.314,0	0,0	16.314,0	7,34
022.Istruzione scolastica	0,0	0,0	0,0	0,00
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	3.210,0	0,0	3.210,0	1,45
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.160,1	0,0	2.160,1	0,97
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,00
026.Politiche per il lavoro	5.600,0	0,0	5.600,0	2,52
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,0	0,0	0,0	0,00
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	1.125,0	0,0	1.125,0	0,51
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	0,0	0,0	0,0	0,00
030.Giovani e sport	650,0	0,0	650,0	0,29
031.Turismo	2.400,0	0,0	2.400,0	1,08
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	7.412,1	600,0	8.012,1	3,61
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,00
	0,0	0,0	0,0	0,00
Totale	191.499,2	30.622,5	222.121,6	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e Piano Operativo

Ad essi si aggiungono alcuni piani gestionali della missione “Opere pubbliche” come, ad esempio, quelli relativi agli investimenti in infrastrutture sanitarie che, per omogeneità con l’attribuzione di soggetto responsabile al Ministero della salute per interventi molto simili del Piano, sono state più correttamente ricollocate nella missione “Salute” (020) per cogliere meglio il totale della spesa a ciò destinato.

Inoltre, va considerato che il confronto tra spesa di bilancio e ammontare degli interventi dei Piani permette solo di “pesare” l’entità delle misure e non di valutare la crescita effettiva della spesa per investimento. Gli interventi previsti con il PNRR, infatti, in alcuni casi pur definiti “investimenti” comprendono anche spesa di personale o per acquisti di beni e servizi. Ciò è particolarmente vero, ad esempio, per quello che riguarda i Diritti sociali (missione 024) e le Politiche del lavoro (missione 026) in cui rientrano gli interventi della missione 5 del Piano, che è costituita per oltre il 50 per cento da spese per servizi e personale a questi destinato. Il solo riferimento per la valutazione della rilevanza dell’intervento alla spesa in conto capitale rende la misurazione poco significativa. Per le altre missioni e funzioni, invece, il confronto consente di valutare il rilievo della spesa e il peso che questa avrà in termini di “gestione” per le Amministrazioni responsabili.

TAVOLA F1.2

PNRR: RISORSE ADDIZIONALI – ATTRIBUZIONI PRODOTTI SAM (QUOTE %)

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	Totale
Prodotti della silvicoltura, delle operazioni di taglio e trasporto dei tronchi e servizi connessi		3,4					1
Prodotti informatici, elettronici ed ottici	13,9	4	22,6	7,7		44,8	12,3
Altri mezzi di trasporto		13,7	30,7				8,2
Lavori di costruzione ed opere di edilizia civile	21,5	38,9	46,7	21,1	45,1	30,4	32,9
Programmazione informatica, consulenze e servizi connessi, servizi d'informazione	11,6					6,6	3,2
Servizi di ricerca e sviluppo scientifici	4,5	0,3		28,9		9,2	6,6
Incentivi/crediti d'imposta alle imprese	40,6	23,3		11,5			18,1
Trasferimenti alle famiglie		16,4		5,2			5,8
sub beni di investimento	92,1	100	100	74,4	45,1	91	88,1
							0
Servizi del lavoro					15,2		1,4
Servizi di Pubblica amministrazione e difesa; servizi di assicurazione sociale obbligatoria	7,1				1,1		1,7
Servizi di istruzione	0,8			25,7	15	9	6,6
Servizi sanitari							0
Servizi di assistenza residenziale sociale e di assistenza sociale non residenziale					5,1		0,5
Riduzione contributi datoriali					18,3		1,7
sub redditi e servizi correnti	7,9	0	0	25,7	54,7	9	11,9
Totale	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio, pag. 256

F2. Nel confronto e nella valutazione del peso dei nuovi investimenti previsti con i Piani in raffronto con la spesa “ordinaria” (quella già prevista in bilancio) non si può prescindere, innanzitutto, dal considerare i mutamenti intervenuti rispetto allo scenario pre-crisi e di cui, oltre ai bilanci 2020-21, continueranno a risentire anche gli esercizi 2022-24. Infatti, le misure adottate nel biennio non hanno avuto una natura solo temporanea, ma sono state accompagnate da un consistente aumento della spesa in conto capitale a carattere permanente. Nella Tavola F1.3 si riporta la ricostruzione della spesa in conto capitale nel 2019 e nel 2021 e quella programmata per gli esercizi 2022-24.

TAVOLA F1.3

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI AL NETTO DELLE RISORSE DEL FONDO COMPLEMENTARE
CONFRONTO 2019-2021

(in milioni)

Missioni del bilancio dello Stato	2019	2021	differenza	2022	2023	2024
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	10,0	21,2	11,2	286,5	291,5	290,0
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	27,0	89,9	62,9	23,7	6,5	0,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	928,9	1.390,1	461,2	1.639,2	1.404,4	1.491,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	1.909,4	6.280,1	4.370,7	8.052,0	8.250,4	8.233,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.235,4	4.917,8	2.682,4	5.742,9	5.428,6	5.087,2
006.Giustizia	547,7	726,5	178,8	882,4	827,6	726,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	756,3	1.162,7	406,3	1.093,2	1.140,2	1.075,2
008.Soccorso civile	5.806,0	7.519,5	1.713,5	2.957,2	1.380,3	1.588,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	445,0	1.330,0	885,0	899,6	741,6	515,3
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	515,6	454,1	-61,5	454,3	479,9	435,5
011.Competitività e sviluppo delle imprese	8.553,6	27.130,6	18.576,9	16.104,2	16.650,0	18.363,4
012.Regolazione dei mercati	2,9	2,6	-0,3	0,0	0,0	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.883,9	9.913,3	5.029,4	6.703,5	7.708,2	6.038,7
014.infrastrutture pubbliche e logistica	15,6	18,6	3,0	0,0	0,0	0,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.182,2	7.948,6	3.766,4	8.497,3	6.099,8	5.791,4
015.Comunicazioni	72,4	249,7	177,2	416,4	144,8	4,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	155,2	158,8	3,6	10,9	0,1	0,1
017.Ricerca e innovazione	3.085,6	3.862,7	777,1	3.910,0	3.886,2	3.885,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	698,1	2.054,5	1.356,4	1.012,2	1.013,3	921,8
019.Casa e assetto urbanistico	333,1	581,0	247,9	1.215,2	698,2	670,9
020.Tutela della salute	1.014,1	1.238,2	224,1	1.548,1	1.770,7	1.536,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.097,0	1.356,8	259,8	1.461,4	1.387,9	1.270,3
022.Istruzione scolastica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
022.Istruzione scolastica	1.080,1	1.460,3	380,2	1.703,9	1.490,9	1.592,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	81,1	438,2	357,1	620,3	576,9	496,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	13,0	12,7	-0,3	15,5	15,0	15,0
025.Politiche previdenziali	75,0	0,0	-75,0	0,0	0,0	0,0
026.Politiche per il lavoro	47,0	59,9	13,0	48,2	44,3	42,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	44,6	48,3	3,7	39,1	34,8	39,7
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.986,0	10.222,6	3.236,6	15.414,7	13.089,4	15.347,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.456,4	1.683,2	226,8	1.036,2	813,9	877,3
030.Giovani e sport	147,8	194,5	46,7	163,6	159,4	98,7
031.Turismo	4,7	36,8	32,1	66,2	113,4	63,4
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	251,0	401,3	150,2	479,6	354,5	326,5
033.Fondi da ripartire	297,9	441,6	143,8	2.731,2	3.064,9	3.093,7
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	47.759,6	93.406,8	45.647,1	85.229,0	79.067,7	79.920,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rendiconto 2019 e Preconsuntivo 2021

Il livello della spesa desumibile dal rendiconto 2021 (dati provvisori) rileva un consistente aumento degli stanziamenti. Nel complesso rispetto al 2019 si passa da 47,7 ad oltre 93,4 miliardi dello scorso anno. Una crescita di 45,7 miliardi. Tale aumento si ridimensiona, ma

non si annulla, se si guarda al triennio 2022-24: gli stanziamenti per l'anno in corso sono superiori agli 85 miliardi, per mantenersi intorno ai 79-80 miliardi nel biennio successivo. È a questi importi che viene ad aggiungersi la nuova spesa programmata con riferimento a PNRR e PNC. Per valutare l'incidenza di tali cambiamenti sulla gestione, e ancora di più di quelli riconducibili ai Piani, è necessario un seppur rapido sguardo alle caratteristiche di questa crescita che (è bene ricordarlo) considera solo della spesa dei Piani quella "in essere". Nel confronto con gli stanziamenti del 2019, ultimo anno prima della crisi pandemica, vanno considerate in particolar modo alcuni incrementi.

Gli aumenti più consistenti hanno interessato alcune missioni in particolare. La crescita più significativa ha riguardato le misure per la competitività delle imprese (missione 011), superiori nel 2021 di quasi 19 miliardi rispetto sempre al 2019 e che vedono ridursi in misura consistente gli importi nel triennio 22-24, confermandosi comunque molto al di sopra del livello pre-crisi (in media sui 17 miliardi contro gli 8 del 2019). Una crescita da ricondurre prevalentemente ai crediti di imposta (circa 7 miliardi, anche in ragione della possibilità concessa di scontare il credito in una unica soluzione possibile solo nel 2021), ai fondi di garanzia (3 miliardi con un picco di oltre 7,2 nel 2020, importo che si conferma su livelli elevati anche nel triennio 2022-24), ai contributi alle PMI (+1,2 miliardi) cui si sono aggiunti incentivi per il rilancio dell'economia, come quelli per la sostituzione auto, i contratti di sviluppo, gli incrementi di fondi destinati al sostegno della penetrazione commerciale e, più di recente, quelli per il sostegno alla transizione industriale.

Di rilievo è poi l'aumento della missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" che ha registrato a partire dal 2021 l'aumento del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, cresciuto di 4 miliardi (cresce di un ulteriore 1,7 miliardi nel 2022) in relazione al nuovo ciclo di interventi dei fondi strutturali. In crescita anche gli investimenti per il diritto alla mobilità (missione 013) (+5 miliardi rispetto al 2019). Gli stanziamenti si sono stabilizzati anche dopo la crisi su un livello di poco meno di 4 miliardi (1,6 miliardi al di sopra del dato pre-crisi), ciò soprattutto per i contributi in conto impianti alle Ferrovie dello stato e a i contributi in crescita per il rinnovo del parco veicoli.

Ancora più forte l'incremento degli stanziamenti per le infrastrutture e la logistica (missione 014): raddoppiati nel 2020 per poi mantenersi su tali livelli per il 2021-22 e rimanere su livelli superiori ai 2 miliardi rispetto alla situazione pre-crisi. Ciò sia per i fondi all'ANAS cresciuti nel 2020, ma anche per le misure a titolarità dei Comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, per l'efficientamento energetico e per gli aiuti alla progettazione. Più limitate ma in crescita anche le misure per la ricerca e l'innovazione (missione 017): l'aumento è in questo caso di circa 800 milioni, soprattutto per gli incrementi del Fondo ordinario per gli enti di ricerca (confermati negli anni successivi) e del Fondo investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica.

Netto l'incremento per le misure per lo sviluppo sostenibile (missione 018) triplicate nel 2020-21 per poi mantenersi superiori di circa 500 milioni al 2019 nel triennio successivo; ma anche per la sanità (missione 020) i cui stanziamenti passati dai circa 900 milioni del 2019 ad oltre 2,4 miliardi nel 2020 soprattutto per i trasferimenti al commissario per l'emergenza per l'adeguamento delle strutture. Anche escludendo tali interventi, più strettamente emergenziali, gli importi sono cresciuti a 1,3 miliardi (livello confermato nel 2022-24).

Solo di poco aumentati i fondi per la cultura (missione 021), crescono a 1,5 miliardi quelli per l'istruzione (missione 022) per l'incremento del Fondo per l'edilizia scolastica e per le apparecchiature. In crescita di oltre 3 miliardi infine sono i fondi destinati allo Sviluppo e riequilibrio territoriale, un incremento che si intensifica negli anni successivi.

In flessione invece, dopo il forte incremento del 2020-21 a ragione del fondo per le emergenze nazionali, gli importi per il soccorso civile (missione 008), cresciuto nei due anni della pandemia, rispettivamente, di oltre 1,2 1,5 miliardi rispetto al livello pre-crisi.

Un primo elemento va quindi sottolineato. Il Piano di ripresa e resilienza e quello complementare si inseriscono in un quadro di forte accelerazione degli stanziamenti per la spesa in conto capitale rispetto alla situazione pre-crisi. Un aumento che conferma anche nel triennio 2022-23 una parte significativa della accelerazione prevista nei due anni passati e diretta a ridurre gli effetti della crisi. Anche nella gestione ordinaria cresce per le strutture centrali l'onere della gestione.

F3. L'osservazione dei primi dati relativi alla gestione 2021 (al momento ancora provvisori) in raffronto con quella 2019 consente di valutare due aspetti in particolare, che possono fornire elementi di rilievo per la gestione dei Piani.

Un primo elemento riguarda la capacità dell'Amministrazione di tradurre in realizzazioni effettive gli interventi programmati. Nonostante l'aumento considerevole delle risorse gestite (da 47,8 a 93,4 miliardi), cresce in misura consistente sia l'ammontare degli impegni sugli stanziamenti di competenza (dal 62,3 al 74,0 per cento) sia quello dei pagamenti sugli impegni di competenza (dal 77,7 al 89,0 per cento).

Un risultato che indica un miglioramento nei tempi di gestione della spesa in conto capitale. Un dato importante anche considerando l'aumento delle risorse gestite nel periodo e gli incrementi previsti per il prossimo triennio.

Un andamento prevalente, ma non generalizzato: crescono in misura consistente gli importi impegnati e pagati per "Competitività e sviluppo delle imprese" (missione 011) e per "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" (013), le missioni chiave del Piano, ma anche quelle per cui il ricorso a credito di imposta rende l'utilizzo più agevole, fermo restando che esso dipende evidentemente dalle scelte delle imprese. In aumento gli indicatori di gestione anche nel caso dello "Sviluppo sostenibile" (018), della "Giustizia" (006) e dell'"Ordine pubblico e sicurezza" (007).

Aumentano gli impegni sugli stanziamenti di competenza ma non i pagamenti di alcune missioni, comunque di rilievo per la realizzazione del Piano: si tratta dell'"Energia" (010), "Casa e assetto del territorio" (019), "Infrastrutture pubbliche e logistica" (014) e "Istruzione scolastica e universitaria" (022 e 023). Si riducono, ma rimanendo sopra la media sia in termini di capacità di impegno che di pagamento, le misure per la "Ricerca" (017). Particolare il caso delle spese per la "Salute" (020), in cui le risorse risultano pressoché completamente impegnate ma i pagamenti rimangono su livelli molto limitati. Dall'analisi emerge anche un secondo aspetto. Pur in assenza di una specifica indicazione da parte del MEF, la Corte ha individuato i capitoli a cui fanno riferimento gli investimenti in essere. Si tratta in alcuni casi di interventi che presentano un finanziamento superiore a quello imputato nel Piano e/o legato ad altre finalità. Dall'esame dei risultati della gestione di tali capitoli (che potremmo dire "sono interessati dal Piano") è possibile trarre una prima indicazione dell'andamento delle realizzazioni effettive (almeno in termini di bilancio) di questa importante componente del PNRR. Pur confermandosi su livelli elevati, sia gli impegni che i pagamenti segnano una seppur lieve flessione delle realizzazioni. Più limitati i risultati se posti a confronto con il complesso della spesa.

TAVOLA F1.4

REALIZZAZIONE DELLE RISORSE – CONFRONTO 2019 - 2021

(in milioni)

Missioni del bilancio dello Stato	Impegni su stanziamenti definitivi		Pagamenti su stanziamenti definitivi	
	2019	2021	2019	2021
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	100,0	100,0	100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	30,5	95,0	59,7	95,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	97,5	97,6	99,5	65,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	98,1	99,3	100,0	100,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	84,3	90,3	97,6	94,3
006.Giustizia	26,5	32,1	59,6	80,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	41,3	39,0	60,7	66,7
008.Soccorso civile	49,8	80,9	99,2	95,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	46,2	62,9	86,2	82,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	30,7	47,9	100,0	75,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	84,9	89,7	81,3	96,1
012.Regolazione dei mercati	0,5	0,0	100,0	100,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	78,4	90,8	61,0	90,2
014.infrastrutture pubbliche e logistica	90,4	100,0	100,0	100,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	78,6	82,6	52,9	50,7
015.Comunicazioni	42,7	59,6	98,5	99,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	44,0	59,6	100,0	85,8
017.Ricerca e innovazione	88,4	90,6	98,9	91,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	66,9	59,7	57,5	73,5
019.Casa e assetto urbanistico	70,2	94,0	89,9	97,4
020.Tutela della salute	94,5	79,9	8,0	43,7
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	52,3	40,5	73,7	62,2
022.istruzione scolastica	0,0	0,0	0,0	0,0
022.Istruzione scolastica	66,0	95,5	25,6	32,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	56,7	80,5	88,9	71,3
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	100,0	0,0
025.Politiche previdenziali	100,0	61,0	100,0	90,3
026.Politiche per il lavoro	80,4	66,1	91,9	92,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	30,5	13,8	57,0	65,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4,8	2,2	100,0	100,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	30,1	45,3	73,7	93,6
030.Giovani e sport	93,1	99,7	98,3	100,0
031.Turismo	0,0	99,9	0,0	98,3
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	41,1	52,2	97,3	91,9
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0
	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	62,3	74,0	77,7	89,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rendiconto 2019 e Preconsuntivo 2021

F4. Su tale quadro si inserisce la programmazione della nuova spesa relativa ai Piani, che passa dai 9,6 miliardi del 2021 agli oltre 38,5 del 2024. In media nel triennio 22-24 il rapporto tra gli esborsi programmati e gli importi “ordinari” previsti in bilancio per spesa

in conto capitale è di poco inferiore a 0,4. (importo che sale a 0,5 se limitato alle missioni interessate dal PNRR). Tale contributo medio trova accentuazioni particolari in alcune missioni.

Escludendo per le ragioni che si diceva in precedenza i casi delle missioni “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” e “Politiche del lavoro”, particolarmente rilevanti sono gli aumenti misurati in rapporto al bilancio ordinario nel caso dell’“Energia e diversificazione delle fonti energetiche” (in media nel triennio la spesa ascrivibile ai Piani è poco meno di 5 volte quella “ordinaria”), del “Turismo” (6 volte) e dei “Servizi istituzionali” dove si collocano gli interventi di ammodernamento della strutture della PA. Forte è anche il rilievo per lo “Sviluppo sostenibile”, per la “Casa e l’assetto urbanistico” e l’“Istruzione scolastica”: in tutti i casi, gli importi dei progetti inseriti nei Piani sono superiori a due volte quelli previsti in bilancio. Solo di poco inferiore la crescita media nel caso della sanità. Un tale andamento non può che accentuare l’onere gestionale che grava sulle strutture amministrative centrali, specie considerando la severità dei vincoli procedurali e di controllo che caratterizzano le modalità di attuazione del PNRR.

TAVOLA F1.5

SPESA IN C/CAPITALE: MEDIA DELLE PREVISIONI 2022/2024

<i>(in milioni)</i>			
Missioni bilancio dello Stato	media stanziamenti 2022-24 (a)	media nuovi investimenti Fondi (b)	(b)/(a)
006.Giustizia	811,7	684,6	0,84
008.Soccorso civile	1.975,30	572,6	0,29
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	717,9	1.051,20	1,46
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	456,5	2.212,90	4,85
011.Competitività e sviluppo delle imprese	17.033,30	5.949,30	0,35
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6.795,70	3.662,30	0,54
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	6.792,90	670	0,1
015.Comunicazioni	188,7	144,2	0,76
017.Ricerca e innovazione	3.891,00	3.367,50	0,87
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	978,8	1.168,90	1,19
019.Casa e assetto urbanistico	860,8	1.069,60	1,24
020.Tutela della salute	1.618,40	2.220,90	1,37
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.373,20	870,2	0,63
022.Istruzione scolastica	1.595,70	1.953,90	1,22
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	564,5	833,3	1,48
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	15,2	470	30,98
026.Politiche per il lavoro	45,1	1.253,30	27,81
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	14.617,10	149,3	0,01
030.Giovani e sport	140,6	144,5	1,03
031.Turismo	81	488,5	6,03
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	386,9	1.604,30	4,15
Totale missioni PNRR-PC	60.940,10	30.541,50	0,5
Totale missioni PNRR PC al netto delle missioni 024-026	60.879,90	28.818,10	0,47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e dati previsionali del Bilancio dello Stato

Un onere che è reso ancora maggiore dall’aumento in misura consistente del volume di spesa attribuito alle Amministrazioni locali (ulteriore rispetto quello già in essere), di cui i Ministeri

responsabili sono chiamati a verificare la realizzazione: si tratta di circa 10 miliardi in media all'anno nel triennio. Sono soprattutto gli investimenti relativi allo “Sviluppo sostenibile”, alla “Tutela della salute” e alla “Casa e assetto urbanistico”. Una somma che va ad aggiungersi a quella per interventi in conto capitale già trasferita alle Amministrazioni locali e di cui i Ministeri erano già chiamati ad un coordinamento, che con il PNRR si fa più stringente ed impegnativo.

TAVOLA F1.6

TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE:
MEDIA DEI NUOVI INVESTIMENTI ATTRIBUITI DAI PIANI

Missioni del bilancio dello Stato	(in milioni)	
	media annua 2022-24 trasf. Amm territoriali	media annua nuovi invest. PNRR e PC attuati da Amm.terr
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	1	0
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	8,3	0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.468,20	0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	8.025,30	0
005.Difesa e sicurezza del territorio	0	0
006.Giustizia	0	21
007.Ordine pubblico e sicurezza	14,3	0
008.Soccorso civile	265,1	0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	252	0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	361,3	0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	83,2	13,3
012.Regolazione dei mercati	0	0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.316,70	1.661,20
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.503,70	251
015.Comunicazioni	76,7	0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	3,6	0
017.Ricerca e innovazione	3.202,10	1.703,00
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	504	935,8
019.Casa e assetto urbanistico	673,3	673,8
020.Tutela della salute	1.616,60	1.952,40
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	10,5	679,6
022.Istruzione scolastica	1.537,90	647,7
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	365,7	166,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0	0
025.Politiche previdenziali	0	468,2
026.Politiche per il lavoro	28,2	1.133,30
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,5	0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	14.617,10	149,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	371,3	0
030.Giovani e sport	0	0
031.Turismo	1	100
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	0	0
Totale	41.307,70	10.556,40

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio e dati previsionali del Bilancio dello Stato

PAGINA BIANCA

L'ATTUAZIONE DEL PNRR: IL II SEMESTRE 2021 E I PRIMI MESI DEL 2022**LE MISURE ORGANIZZATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI MINISTERIALI NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR**

1. L'attuazione del PNRR ha richiesto, quale step preliminare peraltro costituente anche specifica *milestone* semestrale (M1C1-51), l'adozione di specifiche misure organizzative da parte delle Amministrazioni titolari di interventi, nel loro ruolo di responsabili dirette o indirette per l'efficiente gestione degli interventi programmati, all'interno del complesso sistema multilivello dei soggetti attuatori. Nel quadro delle disposizioni di *governance* del PNRR dettate dal d.l. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, tutte le Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR sono chiamate a provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo¹.

A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, con decreto interministeriale, dette Amministrazioni dovevano affidare le richiamate funzioni ad una specifica struttura di livello dirigenziale generale, da individuarsi tra quelle esistenti ovvero attraverso l'istituzione di un'apposita unità di missione con durata fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Tale struttura tecnica di coordinamento – il cui responsabile assume il ruolo di Referente unico per l'Amministrazione – rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241 e, in particolare, per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento ai sensi dell'articolo 24, par. 2 del medesimo regolamento. La stessa provvede a trasmettere al predetto Servizio centrale i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché a comunicare l'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali, attraverso il sistema informatico REGIS.

Il modello organizzativo scelto dai singoli Dicasteri deve garantire che la Struttura tecnica di coordinamento per la gestione del PNRR, da articolarsi su un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, eserciti le seguenti tre funzioni: la funzione di coordinamento della gestione; la funzione monitoraggio; la funzione di controllo e rendicontazione.

Più in dettaglio, alla funzione di coordinamento della gestione è affidato un ruolo di presidio continuativo dell'avanzamento delle misure (investimenti e riforme) e dei relativi *milestone* e *target*, anche al fine di fornire informative agli organi amministrativi e politici dell'Amministrazione e al Servizio centrale per il PNRR, vigilando costantemente su eventuali ritardi, criticità attuative e azioni correttive, nonché assicurando la regolarità e tempestività dell'esecuzione di tutte le attività previste per l'attuazione degli interventi PNRR. In tale ambito, assume veste centrale l'assegnazione

¹ Per una disamina più ampia del quadro normativo in tema di *governance* del PNRR definita da d.l. n. 77/2021 si fa rinvio alla specifica memoria redatta dalla Corte dei conti, su richiesta dalle Commissioni riunite I (Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e VIII (Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati, approvata con deliberazione n. 11/SSRRCO/AUD/21 delle Sezioni riunite in sede di controllo.

alla funzione in discorso del compito di predisporre e aggiornare periodicamente una programmazione di dettaglio dei singoli interventi di competenza (investimenti e riforme), attraverso il c.d. cronoprogramma delle azioni. Detto documento, individuando le tappe intermedie e finali dei progetti da realizzare, corredate delle relative tempistiche, costituisce non solo uno strumento direzionale, ma rappresenta anche un elemento imprescindibile per il monitoraggio dell'andamento della fase attuativa e per l'analisi degli scostamenti. Sempre alla sfera di competenze della funzione di coordinamento è rimessa la predisposizione di linee guida e istruzioni operative, destinate ai soggetti attuatori, volte ad assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, il conseguimento di *milestone* e *target*, la regolarità della spesa, il rispetto del DNSH, dei vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel PNRR, e di ogni altro adempimento ad esso applicabile previsto dalla normativa europea e nazionale, compresi gli obblighi di conservazione dei documenti e di informazione e pubblicità.

La funzione di controllo e rendicontazione è chiamata a garantire la correttezza e regolarità dei dati e delle informazioni da trasmettere al Servizio centrale, effettuando le necessarie verifiche sia di tipo formale (rivolte al riscontro della correttezza e completezza di tutti i dati e di tutta la documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, *target* e *milestone* inserita nel sistema informatico), sia di tipo amministrativo *on desk* o *on the spot* (tese a assicurare, anche su base campionaria, il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse, nonché le verifiche sugli indicatori del PNRR). Parallelamente al controllo di correttezza e regolarità, alla funzione in discorso è ascrivibile anche il compito della rendicontazione al Servizio centrale per il PNRR, sia sulle spese sostenute per gli interventi di competenza, su base almeno semestrale, sia sul grado di conseguimento degli obiettivi e traguardi, sulla base di quanto fissato negli *Operational arrangements* con la Commissione europea.

Infine, la funzione di monitoraggio garantisce l'alimentazione continua e l'utilizzo più idoneo del sistema informatico del PNRR o di altro sistema locale pienamente interoperabile con il sistema centrale REGIS, provvedendo a validare e trasmettere periodicamente al Servizio centrale tutte le informazioni e i dati necessari al corretto monitoraggio degli interventi PNRR di pertinenza e dei relativi trasferimenti finanziari in entrata e in uscita a favore dei soggetti attuatori. A tale fine, l'unità responsabile della funzione *de qua* può elaborare eventuali linee guida sul monitoraggio a supporto dei Soggetti attuatori che sono chiamati a rispettare le tempistiche previste nei cronoprogrammi di attività e di spesa delle schede progetto, nonché ad alimentare il sistema informatico REGIS o altri sistemi informativi locali già in uso che consentano la registrazione, la conservazione, la tracciabilità e l'affidabilità dei dati oggetto d'osservazione.

L'architettura e le procedure del Sistema di gestione e controllo adottato dalle singole Amministrazioni centrali titolari di interventi devono essere contenute in un apposito documento descrittivo (di seguito documento SiGeCo); detto sistema, il quale trova ispirazione in quello dei fondi strutturali e di investimento europei, deve garantire

l'indipendenza della funzione di controllo rispetto a quella di coordinamento della gestione.

Inoltre, al fine di garantire il necessario coordinamento tra le modalità di svolgimento delle funzioni sopra richiamate, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha introdotto specifici tavoli tecnici: il “tavolo di coordinamento per il monitoraggio e la valutazione del PNRR”² e il “tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR”³. Il primo svolge compiti sostanzialmente riconducibili all'analisi sia delle tematiche comuni alle attività di monitoraggio e valutazione, con conseguente emanazione di linee guida e indirizzi, sia dei risultati conseguiti da tali funzioni in termini di capacità di rappresentazione dell'attuazione degli interventi del PNRR, individuando altresì azioni migliorative; il secondo, oltre alle analisi delle tematiche comuni relative ai profili di controllo e rendicontazione, esamina le metodologie e gli strumenti utilizzati, formulando proposte di aggiornamento e/o revisione⁴.

Alla luce del descritto quadro di *governance*, l'esame degli atti regolamentari adottati dalle singole Amministrazioni ministeriali, congiuntamente ad un *set* di informazioni aggiuntive acquisite in sede istruttoria per le specifiche finalità della presente relazione, consente di dare evidenza del grado di attuazione riservato alle misure organizzative, funzionali alla corretta esecuzione dei progetti di investimento e riforma, sia del PNRR sia del piano complementare, mettendo altresì in luce le diverse soluzioni cui le 21 realtà scrutinate hanno fatto ricorso.

Quanto alla configurazione della struttura tecnica di coordinamento, la maggior parte delle Amministrazioni (n. 17) ha costituito nuove Unità di missione. Si tratta, in sostanza, della quasi totalità dei Dicasteri, cui fa eccezione il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il quale, avendo in gestione un solo progetto d'investimento, ha coerentemente optato per l'affidamento delle funzioni di *governance* ad una struttura esistente. Per quanto concerne le strutture riconducibili alla Presidenza del Consiglio, in linea con quanto previsto dal dPCM del 30 luglio 2021⁵, si assiste, in 4 casi, alla costituzione dell'Unità di missione e in un caso al ricorso ad una struttura esistente.

Nelle realtà in cui è stata istituita una nuova Unità di missione, la stessa viene ad articolarsi prevalentemente (14 casi) in tre uffici dirigenziali di livello non generale, per l'esercizio delle tre funzioni di coordinamento, monitoraggio, nonché controllo e rendicontazione. Presentano, invece, dimensioni più ampie le Unità di missione presso il MEF e presso il MITE, nonché alcuni profili di specificità sono rinvenibili in quella presso il Ministero dell'istruzione. Nei primi due casi la ragione è da individuarsi nel peculiare quadro normativo che caratterizza i Dicasteri. Per il MEF, è l'art. 6 del d.l. n.

² Costituito con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 56 del 9/3/2022.

³ Costituito con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 57 del 9/3/2022.

⁴ Per completezza informativa, a questi due tavoli se ne aggiunge un terzo dedicato alle azioni di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità amministrativa attivate a beneficio delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi del PNRR e del Piano degli interventi complementari e delle Amministrazioni ed Enti responsabili dell'attuazione (cfr. determina del Ragioniere generale dello Stato n. 56 dell'8/3/2022).

⁵ Il dPCM 30 luglio 2020 ha individuato le strutture organizzative interne alla Presidenza presso le quali affidare i compiti legati al PNRR a uffici esistenti e quelle in cui procedere, per le medesime finalità, alla creazione di nuove Unità di missione.

77/2021 a prevedere la costituzione del Servizio centrale per il PNRR, articolato in 6 uffici, attesi i numerosi compiti svolti nella gestione del piano e nei rapporti con le autorità europee. Per il MITE, con il decreto n. 492 del 29 novembre 2021 è stata data attuazione all'articolo 17-*sexies*, c. 1, d.l. n. 80/2021, il quale dispone che la struttura di missione sia costituita da due uffici di livello dirigenziale generale, articolati fino a un massimo di sei uffici di livello dirigenziale non generale. Nel caso del Ministero dell'istruzione, invece, la presenza di 5 uffici dipende dalla circostanza che, con il decreto 30 novembre 2021, n. 341, è stato consentito alla neocostituita Unità di missione di avvalersi, fino al completamento dell'attuazione degli interventi previsti dal PNRR e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026, di ulteriori due uffici dirigenziali di livello non generale già esistenti, oltre ai tre in cui la stessa si articola, per garantire una più efficace attuazione degli interventi⁶. Più contenuta, invece, l'unità di missione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, limitata a 2 uffici, in ragione della gestione di un solo investimento. In tutte le ipotesi in cui si è fatto ricorso ad una struttura esistente, la stessa è costituita da un unico ufficio.

Nel complesso, la dotazione organica delle strutture tecniche di coordinamento esaminate ammonta a 81 unità di personale dirigenziale (21 posizioni di I fascia e 60 di II fascia) e a 532 unità di personale amministrativo (cfr. Tavole 1 e 2).

Rispetto a queste dotazioni, si registrano difficoltà nella copertura dei posti dirigenziali; solo nel 62 per cento dei casi risultano finalizzati i conferimenti degli incarichi. Ad un attento esame, la scoperta è particolarmente intensa per le posizioni relative a uffici dirigenziali di II fascia, con solamente il 55 per cento degli affidamenti, rispetto alle posizioni di I fascia, coperte all'81 per cento. In sostanza, i ritardi nell'individuazione dei titolari delle strutture tecniche di coordinamento si sono riflessi, a valle, nella copertura degli uffici interni. Non mancano, peraltro, ipotesi di scoperta particolarmente acute, in cui la struttura tecnica risulta ancora integralmente priva di figure dirigenziali, sia di I che di II fascia, come nel caso del MISE o del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, oppure carente di tutti i responsabili degli uffici di livello non generale, come per i Ministeri dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali, dell'interno, della transizione ecologica, oltre che per il Dipartimento per le politiche di coesione. Solo in 7 casi tutte le posizioni dirigenziali risultano coperte. In merito, poi, alle modalità di reclutamento, nel 40 per cento dei casi si è proceduto mediante nuove assunzioni, mentre per la restante parte si è fatto ricorso a personale interno. Alla luce della descritta situazione, appare essenziale recuperare i ritardi accumulati nell'iter di conferimento degli incarichi dirigenziali, al fine di evitare che prolungate difficoltà organizzative si traducano in un ostacolo all'avanzamento delle iniziative del PNRR, in particolare nelle Amministrazioni responsabili di un numero importante di interventi.

⁶ Tenendo conto della coerenza funzionale con gli obiettivi e le finalità del PNRR, le due unità oggetto di avvalimento sono state identificate negli Uffici IV - Programmazione e gestione dei fondi strutturali europei e nazionali per lo sviluppo e la coesione sociale nel settore dell'istruzione – e V – Controllo della gestione dei fondi strutturali europei e degli altri programmi europei – entrambi della Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale.

TAVOLA 1

ORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE TECNICHE E DOTAZIONE DI PERSONALE DIRIGENZIALE

Amministrazione centrale titolare	Organizzazione struttura di coordinamento		Personale dirigenziale							
	Tipo di struttura	N° uffici della struttura	Dot. Organica I fascia	Dirigenti I fascia effettivi	di cui neo assunti	Dot. Organica II fascia	Dirigenti II fascia effettivi	di cui neo assunti	Tot. Dirigenti	di cui neo assunti
MIPAAF	Nuova UdM	3	1	1	0	3	1	0	2	0
TURISMO	Nuova UdM	3	1	1	0	4	3	0	4	0
PCM- COES TERR	Nuova UdM	3	1	1	0	3	0	0	1	0
PCM-DISAB	Struttura esistente	1	1	1	0	1	1	1	2	1
MAECI	Struttura esistente	1	0	0	0	2	2	0	2	0
CULTURA	Nuova UdM	3	1	1	0	1	1	0	2	0
MUR	Nuova UdM	3	1	1	0	3	0	0	1	0
PCM AFFARI REGIONALI	Nuova UdM	2	1	0	0	2	0	0	0	0
PCM DIP TRANSIZ. DIGITALE	Nuova UdM	3	1	1	1	3	3	3	4	4
DIPARTIMENTO POLITICHE GIOVANILI	Struttura esistente	1	0	0	0	1	1	1	1	1
SALUTE	Nuova UdM	3	1	1	1	3	3	2	4	3
MEF	Nuova UdM	6	1	1	0	6	6	3	7	3
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	Nuova UdM	3	1	1	0	3	0	0	1	0
GIUSTIZIA	Nuova UdM	3	1	1	ND	3	3	ND	4	ND
MISE	Nuova UdM	3	1	0	0	3	0	0	0	0
MIMS	Nuova UdM	3	1	1	0	3	2	0	3	0
INTERNO	Nuova UdM	3	1	1	0	3	0	0	1	0
PCM FUNZ PUB	Nuova UdM	3	1	1	1	3	3	3	4	4
MITE	Nuova UdM	6	3	1	1	6	0	0	1	1
ISTRUZIONE	Nuova UdM	3	1	1	0	3	3	2	4	2
PCM - Pari Opportunità	Struttura esistente	1	1	1	0	1	1	1	2	1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni responsabili di interventi

TAVOLA 2

STRUTTURE TECNICHE: DOTAZIONE E COMPETENZE PERSONALE NON DIRIGENZIALE

Amministrazione centrale titolare	Personale amministrativo					
	Dot. Organica funzionari	Funzionari effettivi	di cui neo assunti	Competenze amministrative.	Competenze economiche	Competenze tecniche
MIPAAF	15	15	15	27%	40%	33%
TURISMO	15	6		33%	50%	17%
PCM- COES TERR	15	13	13	23%	38%	38%
PCM-DISAB	11	2	2	58%	5%	37%
MAECI	2	2	2	ND	ND	ND
CULTURA	21	14	13	21%	36%	43%
MUR	25	15	15	27%	40%	33%
PCM AFFARI REGIONALI	20	10	10	20%	40%	40%
PCM DIP TRANSIZ. DIGITALE	105	40	35	33%	37%	30%
DIPARTIMENTO POLITICHE GIOVANILI	3	3	3	33%	33%	33%
SALUTE	30	28	22	36%	36%	29%
MEF	38	38	36	36%	41%	23%
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	30	19	19	26%	37%	37%
GIUSTIZIA	ND	ND	ND	ND	ND	ND
MISE	30	27	24	30%	44%	26%
MIMS	51	46	46	20%	44%	36%
INTERNO	25	19	19	16%	58%	26%
PCM FUNZ PUB	10	9	9	22%	44%	33%
MITE	50	41	39	21%	49%	31%
ISTRUZIONE	34	25	22	31%	42%	27%
PCM - Pari Opportunità	2	2	2	50%	50%	0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni responsabili di interventi

Per quanto concerne il personale non dirigenziale, i dati raccolti mostrano un tasso di copertura più soddisfacente, pari al 70 per cento della dotazione teorica. In questo ambito, oltre il 90 per cento degli inserimenti deriva da nuove assunzioni, prevalentemente legate al reclutamento del contingente di 500 unità con contratto a tempo determinato, consentito dall'art. 7, c. 1, d.l. n. 80/2021, destinato proprio alle attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR. Al riguardo, le Amministrazioni ministeriali hanno comunque precisato di non essere pervenute alla copertura integrale delle posizioni disponibili, nonostante l'espletamento delle procedure concorsuali e lo scorrimento delle relative graduatorie.

Nella scelta dei profili professionali da impiegare nelle strutture in esame, è emerso un ricorso sostanzialmente equilibrato a figure con competenze giuridico-amministrative (29 per cento), economiche (40 per cento) e tecniche (31 per cento). Trattasi di un riorientamento delle politiche di *recruitment* rispetto a quelle che storicamente hanno portato ad una prevalenza nel pubblico impiego dei profili giuridici; la scelta risulta coerente con le effettive esigenze multidisciplinari legate alla gestione del PNRR, caratterizzato da una forte accentuazione degli ambiti tecnologici e digitali.

Le difficoltà di copertura delle posizioni lavorative, in particolare di livello dirigenziale, costituiscono uno dei fattori alla base del basso livello di *compliance* delle strutture tecniche di coordinamento rispetto alla redazione e approvazione dei documenti gestionali necessari per l'esercizio delle attività di coordinamento, monitoraggio,

controllo e rendicontazione (cfr. Tavola 3). Più specificatamente, dai dati raccolti emerge che solamente due Amministrazioni risultano aver concluso l'iter di approvazione del documento SiGeCo⁷; negli altri casi il documento è ancora in fase di predisposizione o sullo stesso è in corso un'interlocuzione con il Servizio centrale per il PNRR. Parimenti, molto limitate sono le ipotesi in cui gli uffici preposti alle attività di coordinamento e quelli votati al monitoraggio hanno emanato apposite linee guida rivolte ai soggetti attuatori; trattasi, rispettivamente, di quattro e di un solo caso.

TAVOLA 3

STRUTTURE TECNICHE: ADOZIONE DEI DOCUMENTI DI GESTIONE

Amministrazione centrale titolare	Adozione SiGeCo	Adozione cronoprogramma	Adozione linee guida coordinamento	Adozione linee guida monitoraggio
MIPAAF	No	Si	No	No
TURISMO	No	Si	No	No
PCM- COES TERR	No	No	No	No
PCM-DISAB	Si	Si	No	No
MAECI	No	No	Si	Si
CULTURA	No	Si	No	No
MUR	No	Si	Si	No
PCM AFFARI REGIONALI	Si	Si	No	No
PCM DIP TRANSIZ. DIGITALE	No	No	No	No
DIPARTIMENTO POLITICHE GIOVANILI	No	No	No	No
SALUTE	No	No	No	No
MEF	No	No	Si	No
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	No	No	No	No
GIUSTIZIA	No	No	No	No
MISE	No	Si	No	No
MIMS	No	No	No	No
INTERNO	No	No	No	No
PCM FUNZ PUB	No	Si	Si	No
MITE	No	Si	No	No
ISTRUZIONE	No	Si	No	No
PCM - Pari Opportunità	No	No	No	No

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni responsabili di interventi

Più elevato, sebbene sempre su un livello non soddisfacente, il tasso di *compliance* rispetto all'obbligo di adozione del “cronoprogramma delle azioni”; dieci Amministrazioni centrali risultano, infatti, essersi dotate dello strumento. La lettura dei documenti di programmazione di dettaglio, nei casi in cui gli stessi sono stati trasmessi, evidenzia come alcuni di essi si limitino a riepilogare la successione temporale delle *milestone* e *target* fissati a livello europeo per i singoli progetti d'investimento e per le riforme. In meno della metà delle fattispecie (si fa riferimento al Ministero dello sviluppo economico, a quello del Turismo, a quello della Cultura e a quello della Pubblica amministrazione) il cronoprogramma delle azioni appare completo, inclusivo di tutti i passaggi procedurali intermedi, anche di quelli non cristallizzati in uno specifico obiettivo europeo o nazionale. In questo modo il documento di programmazione assolve in pieno alla funzione propria di agevolare l'avanzamento degli interventi, consentendo un

⁷ Trattasi di due strutture della Presidenza del Consiglio: il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e l'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità.

effettivo monitoraggio del progresso ed evidenziando tempestivamente eventuali scostamenti o ritardi rispetto alle scadenze fissate, in via intermedia e finale.

L'adozione di misure organizzative finalizzate ad agevolare l'attuazione dei progetti del PNRR non ha interessato solamente le Amministrazioni centrali; anche gli altri livelli territoriali di governo e, in particolare, le Regioni e le Province autonome si sono mossi per la definizione di assetti interni di *governance* a presidio della corretta e tempestiva implementazione delle misure ad esse affidate. Al riguardo, primi elementi informativi circa le formule organizzative adottate possono essere tratti dall'esame dei Piani territoriali che le Regioni/Province autonome sono state chiamate a predisporre ai fini dell'assegnazione del contingente di esperti, in chiave di assistenza tecnica. La lettura di tali documenti restituisce un quadro all'interno del quale, pur in un contesto caratterizzato dall'autonomia dei singoli enti, emerge la centralità del ruolo delle Cabine di regia, contemplate in modo omogeneo da tutti gli enti regionali/provinciali. A ciò si accompagnano anche *task force* di carattere tecnico. Alla disamina comparata dei Piani territoriali e delle soluzioni organizzative in essi previste è dedicato il *focus* "La *governance* del PNRR a livello regionale: primi elementi descrittivi", cui si fa integrale rinvio in questa sede.

L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI NEL II SEMESTRE 2021

2. Nel primo semestre di attuazione del PNRR, conclusosi alla fine del 2021, gli obiettivi fissati a livello europeo per il monitoraggio dello stato di avanzamento erano 51, poco meno del 10 per cento del totale complessivo. Coerentemente con la fase di avvio in cui versa il Piano, la quota principale di obiettivi semestrali (49 su 51) è costituita da *milestone*, ossia traguardi di tipo qualitativo consistenti in interventi di natura legislativa o amministrativa funzionali all'attuazione delle misure, mentre sono solo 2 i *target*, ossia gli obiettivi di tipo quantitativo relativi ai risultati conseguiti con le misure, misurati tramite indicatori predeterminati (cfr. Tavola 4).

TAVOLA 4

OBIETTIVI EUROPEI E NAZIONALI PNRR 2020-2021

Tipo di obiettivo		2020				2021				2022				2022 N° obiettivi		
		S1 N° obiettivi	S1 % su tot 2026	S2 N° obiettivi	S2 % su tot 2026	S1 N° obiettivi	S1 % su tot 2026	S2 N° obiettivi	S2 % su tot 2026	S1 N° obiettivi	S1 % su tot 2026	S2 N° obiettivi	S2 % su tot 2026	2022 N° obiettivi	2022 % su tot 2026	N° obiettivi totale
EU	M		0		0		0%	49	23	49	23	44	21	39	18	83 39 213
EU	T		0		0		0%	2	1	2	1	1	0	16	5	17 5 314
EU	Tot.		0		0		0%	51	10	51	10	45	9	55	10	100 19 527
ITA	M	1	0	4	1	5	2%	81	30	88	32	55	20	31	11	86 32 271
ITA	T		0	4	1	4	1%	17	5	17	5	15	4	24	7	39 11 350
ITA	Tot.	1	0	8	1	9	1%	98	16	105	17	70	11	55	9	125 20 621

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Piano Operativo (PO) per PNRR

Ad un esame di dettaglio, assumono un peso preponderante (82 per cento del totale semestrale) gli obiettivi che si riferiscono a *milestone* legate all'adozione di provvedimenti regolamentari, aventi natura di fonte normativa primaria (69 per cento del totale e riferibile prevalentemente a disposizioni di carattere settoriale o di semplificazione) ovvero di atto amministrativo (14 per cento). Un ulteriore sottoinsieme di *milestone* (circa il 10 per cento) attiene all'adozione di documenti programmatici, quali i piani di riparto delle risorse, i piani operativi, i progetti e le linee guida (cfr. Tavola 5). Più contenuta, in questa fase iniziale, la quota di obiettivi definiti in termini di procedure di affidamento e di aggiudicazione dei contratti (circa il 4 per cento) e quella dei *target* rappresentati da risultati quantitativi finali (4 per cento).

Quasi la metà degli obiettivi (n. 25) del 2021 si riferisce alla missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” (cfr. Tavola 6); ad essa sono inoltre ascrivibili tutti e due i *target* in scadenza nel semestre⁸. Ulteriori 10 obiettivi (quasi il 20 per cento del totale) sono riferibili alla missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”. Più contenuto il peso numerico delle *milestone* associate alla missione 5 “Inclusione e coesione” (n. 6, circa il 12 per cento), alla missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” (n. 5, 10 per cento), alla missione 4 “Istruzione e ricerca” (n. 4, circa l'8 per cento) e alla missione 6 “Salute” (1 solo traguardo).

TAVOLA 5

OBIETTIVI EUROPEI 2021-2022: RIPARTIZIONE PER TIPOLOGIA

Tipologia di obiettivo	2021	2022	2022
	S2	S1	S2
Accordo	0%	7%	0%
Aggiudicazione	2%	13%	13%
Collaudi/controlli/monitoraggi	0%	0%	2%
Linee guida	2%	2%	0%
Normativa atti amministrativi	14%	22%	5%
Normativa governance	2%	0%	0%
Normativa semplificazione	8%	13%	5%
Normativa settoriale	59%	22%	31%
Piano di riparto	2%	0%	0%
Piano operativo	4%	11%	2%
Procedure di gara/bando...	2%	0%	4%
Progetti	2%	4%	7%
Protocollo d'intesa	0%	2%	0%
Risultato di impatto	0%	0%	4%
Risultato quantitativo finale	4%	0%	0%
Risultato quantitativo intermedio	0%	2%	25%
Studi preliminari	0%	0%	2%
Totale complessivo	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Piano Operativo (PO) per PNRR

⁸ Trattasi del *target* M1C2-27 di competenza del MAECI, relativo al numero minimo di PMI beneficiarie del Fondo introdotto con la legge 394/81 e gestito da SIMEST per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, nonché del *target* M1C1-54, di competenza del Ministro per la Pubblica amministrazione e consistente nel completamento della procedura di assunzione di 1.000 esperti per l'attuazione del PNRR.

TAVOLA 6

OBIETTIVI EUROPEI 2021-2022: RIPARTIZIONE PER MISSIONE

Missione PNRR	2021	2022	2022
	S2	S1	S2
M1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	25	13	24
M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	10	14	10
M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	5		6
M4 – Istruzione e ricerca	4	8	5
M5 – Inclusione e coesione	6	4	8
M6 - Salute	1	6	2
Totale complessivo	51	45	55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del PO per PNRR

Prendendo in considerazione la ripartizione di competenze (cfr. Tavola 7), circa un quarto degli obiettivi è riconducibile al complesso della Presidenza del Consiglio dei ministri e, in particolare, al Ministro per la Pubblica amministrazione (12 per cento); rilevante anche il contributo alle *milestone* semestrali richiesto al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (14 per cento), a quello della transizione ecologica (14 per cento) e a quello del turismo (12 per cento)

TAVOLA 7

OBIETTIVI EUROPEI 2021-2022: RIPARTIZIONE PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione responsabile	2021	2022	2022
	S2	S1	S2
CULTURA	0%	11%	0%
GIUSTIZIA	8%	2%	5%
INFRASTRUTTURE	14%	4%	9%
INTERNO	0%	2%	4%
ISTRUZIONE	0%	4%	4%
LAVORO	4%	4%	7%
MAECI	4%	0%	0%
MEF	6%	4%	7%
MIPAAF	0%	0%	4%
MISE	6%	11%	0%
PCM - Min Aff Reg	0%	0%	2%
PCM - Min Pari Opp	0%	0%	2%
PCM - Min Pub Amm	12%	2%	2%
PCM - Min Sud	2%	0%	2%
PCM - MITD	4%	2%	18%
PCM-Dip Disabilità	2%	0%	0%
PCM-Pres Cons Min	4%	2%	5%
PCM-Prot Civ	2%	0%	0%
SALUTE	2%	13%	4%
TRANSIZIONE ECOLOGICA	14%	24%	16%
TURISMO	12%	2%	4%
UNIVERSITA	6%	9%	5%
Totale complessivo	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del PO per PNRR

Gli obiettivi del secondo semestre 2021 pertengono a circa 63 progetti⁹ (cfr. Tavola 8); essi rappresentano il 22 per cento del totale degli interventi programmati. Nel dettaglio, interessano 25 misure consistenti in riforme (42 per cento del totale) e 38 iniziative aventi natura di investimento (circa il 17 per cento del totale).

TAVOLA 8

PROGETTI INTERESSATI DA OBIETTIVI IN SCADENZA: NUMERO E IMPORTO

Tipo progetto	N° progetti interessati da obiettivi		% su totale		Importi progetti interessati da obiettivi		% su totale	
	Al 31.12.21	Al 30.06.22	Al 31.12.21	Al 30.06.22	Al 31.12.21	Al 30.06.22	Al 31.12.21	Al 30.06.22
Invest.	38	78	17%	35%	41.176,9	73.815,2	22%	40%
Riforma	25	35	42%	58%	5.360,0	5.360,0	96%	96%
Totale	63	113	22%	40%	46.536,9	79.175,2	24%	41%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del PO per PNRR

Sotto il profilo del peso finanziario, le risorse associate ai progetti attivati cui si riferiscono gli obiettivi del semestre in esame ammontano, complessivamente, a 46,5 miliardi e rappresentano quasi un quarto delle dimensioni finanziarie totali del piano. Tale dato comprende 15,2 miliardi relativi a progetti in essere, 29,1 miliardi per nuove iniziative e 2,2 miliardi a valere sul Fondo sviluppo e coesione.

Nella ripartizione tra riforme e investimenti interessati dagli obiettivi semestrali, molto alta risulta l'incidenza delle risorse relative alle prime (5,4 miliardi), pari a oltre il 96 per cento delle disponibilità complessive dedicate dal PNRR a tale tipologia di progetti (5,6 miliardi); più contenuto, invece, il peso relativo delle risorse per gli investimenti (41,2 miliardi) che si ferma al 22 per cento del totale di categoria (185,9 miliardi).

Quanto alla programmazione temporale degli stanziamenti del piano, ai progetti relativi agli obiettivi in scadenza nel 2021 si riferisce il 13,6 per cento delle risorse previste nel 2020 e oltre il 35 per cento di quelle del 2021 (4,4 miliardi).

Tutti i 51 obiettivi (*milestone* e *target*) del secondo semestre 2021 risultano conseguiti, sia in base alle valutazioni delle Amministrazioni titolari, sia in base all'esame svolto dalla Commissione europea. Ai sensi dell'art. 24, par. 4, Reg. n. 241/2021, quest'ultima, in data 28 febbraio 2022, ha concluso con esito positivo la valutazione preliminare sul grado di raggiungimento degli obiettivi fissati a fine 2021¹⁰, trasmettendo le proprie conclusioni al Comitato economico e finanziario, quale step necessario ai fini dell'erogazione al nostro Paese della prima rata di 21 miliardi (di cui 10 miliardi di sovvenzioni e 11 per prestiti), che fa seguito alla *tranche* di 24,9 miliardi, pagata a titolo di prefinanziamento nel 2021.

A seguito del raggiungimento del primo *set* di obiettivi, possono ritenersi già ultimati 15 progetti (5,3 per cento del numero complessivo di iniziative), per i quali non residuano ulteriori *milestone* o *target* da rendicontare nei confronti dell'Unione europea

⁹ Il numero di progetti interessati supera quello degli obiettivi presi in considerazioni in quanto, in alcuni casi, questi ultimi sono comuni a più interventi.

¹⁰ Nell'ambito della valutazione la Commissione europea – oltre alla documentazione trasmessa dall'Italia – ha effettuato controlli specifici a campione sui singoli *file* relativi ai 2 *target* che contemplavano un numero ampio di beneficiari; la numerosità del campione analizzato è stata fissata in modo uniforme in 60 unità, cui corrisponde un intervallo di confidenza di almeno il 95 per cento.

(cfr. Tavola 9). Si fa riferimento a 11 riforme e 4 progetti di investimento, cui sono associate risorse del Piano per 1,5 miliardi. Tra questi ultimi, per rilevanza finanziaria, si richiamano la misura volta a sostenere l'internazionalizzazione delle PMI, agendo sui servizi offerti dal Fondo introdotto con la legge 394/1981 e gestito da SIMEST S.p.A. (misura M1C2I 5.1 per 1,2 miliardi), nonché l'intervento di supporto alla filiera degli autobus elettrici (misura M2C2I 5.3 di competenza del MIMS, in collaborazione con MITE e MISE, per 300 milioni), finalizzato a sostenere progetti capaci di promuovere la trasformazione verde e digitale dell'industria degli autobus al fine di produrre veicoli elettrici e connessi, con la finalità ulteriore di sostenere gli investimenti a favore del rinnovo del parco autobus elettrici (ad esclusione degli autobus ibridi). Ha esaurito i *target* per esso previsti anche l'investimento consistente nella creazione del portale unico del reclutamento, con un *budget* di 20,5 milioni, funzionale a sviluppare l'infrastruttura e la rete per sostenere i nuovi processi di assunzione della Pubblica Amministrazione, attraverso la creazione di un *repository* di *curricula* e una piattaforma unica di selezione per l'accesso alla Pubblica amministrazione, già utilizzata per l'individuazione delle figure degli esperti tecnici di alta specializzazione¹¹.

TAVOLA 9

PROGETTI COMPLETATI RISPETTO AGLI OBIETTIVI: NUMERO E IMPORTO

Tipo di obiettivo	Alla fine del II semestre 2021				Alla fine del I semestre 2022			
	Numero progetti		Importo progetti		Numero progetti		Importo progetti	
	Completato	%su tot	Completato	%su tot	Completato	%su tot	completato	%su tot
I	4	2%	1.520,5	1%	6	3%	2.920,5	2%
R	11	18%	0	0%	19	32%	0	0%
Totale complessivo	15	5%	1.520,5	1%	25	9%	2.920,5	2%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del PO per PNRR

Dalla disamina dei 51 obiettivi del semestre emerge il rilevante complesso delle *milestone* relative all'adozione dei provvedimenti normativi concernenti le riforme strutturali (orizzontali, abilitanti e settoriali). Tra le principali vanno richiamate quelle riguardanti la Pubblica amministrazione; al riguardo, si registra l'entrata in vigore della legislazione primaria di definizione della *governance* del PNRR (traguardo M1C1-51), già prima richiamata in dettaglio; l'individuazione di strutture, funzioni e responsabilità ha contribuito a porre le condizioni per la corretta gestione di un piano caratterizzato da elevata complessità, attese le relative dimensioni finanziarie, il numero di soggetti e progetti coinvolti e l'orizzonte temporalmente definito di attuazione. Le scelte legislative effettuate in materia, peraltro, hanno consentito di coniugare l'esigenza di disporre di strutture e funzioni omogenee per la gestione, monitoraggio e rendicontazione delle riforme e degli investimenti del Piano, con quella di preservare la necessaria flessibilità

¹¹ Il portale InPa è un punto comune e unico di raccolta e visualizzazione delle informazioni relative a tutti i concorsi pubblici e di gestione di tutte le fasi del relativo processo di reclutamento. Il portale dialoga con le banche dati degli ordini professionali e delle professioni non ordinistiche riconosciute, in funzione di specifiche convenzioni siglate con le diverse associazioni. Un accordo è anche stato siglato con LinkedIn per l'accesso a profili specializzati. In funzione di tali accordi il portale ha oggi accesso a 30mila profili professionali. Il portale del reclutamento prevede a oggi la consultazione, anche georeferenziata, dei bandi di concorso di lavoro pubblico in ambito nazionale e di raccolta e gestione delle domande di partecipazione anche mediante la creazione del fascicolo elettronico del candidato. Inoltre, per agevolare i candidati nell'accesso alle offerte di lavoro nella PA, il portale può inviare notifiche *push* ai candidati che presentano un profilo in linea con le professionalità ricercate, mentre il candidato, tramite registrazione autenticata digitale sul portale, può procedere con l'invio diretto della propria candidatura.

organizzativa in capo ai soggetti pubblici coinvolti, valorizzandone i rispettivi profili di autonomia.

Parimenti in linea con l'obiettivo di agevolare la tempestiva implementazione degli investimenti del Piano si pongono le misure volte a rafforzare la capacità amministrativa, attraverso i piani di assunzione specificamente previsti dal d.l. n. 80/2021 (traguardo M1C1-53), e quelle regolatorie di semplificazione delle procedure amministrative, contenute nel d.l. n. 77/2021 e nel d.l. n. 152/2021 (traguardo M1C1-52).

Sul primo fronte, le misure legislative adottate hanno consentito, da una parte, di avviare, sotto l'aspetto funzionale all'attuazione del PNRR, le procedure di reclutamento del personale pubblico attraverso concorsi ordinari per le assunzioni a tempo indeterminato e le selezioni per i profili richiesti per l'attuazione del Piano¹²; dall'altra, di impostare alcune semplificazioni procedurali¹³. Sono stati quindi espletati gli iter concorsuali finalizzati all'assunzione di 500 unità di funzionari per le Amministrazioni centrali, da destinare alle attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo degli investimenti del PNRR. Sono state altresì adottate le disposizioni per l'avvio delle assunzioni finalizzate al rafforzamento dell'Ufficio del processo, per assistere il giudice nello smaltimento dell'arretrato e nella velocizzazione dei procedimenti (*milestone* M1C1-32). Inoltre, a fine 2021, sono stati selezionati, attraverso il portale InPA, 1.000 professionisti ed esperti da mettere a disposizione degli enti territoriali per la gestione delle procedure complesse legate all'attuazione del PNRR (*target* M1C1-54). A tal fine, è stato emanato dapprima il decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione 14 ottobre 2021 che ha disciplinato le procedure per l'istituzione degli elenchi di professionisti e, poi, con il dPCM 12 novembre 2021, sono state ripartite le risorse alle Regioni (320,3 milioni). L'inserimento di nuove figure professionali nei ranghi dell'Amministrazione pubblica, soprattutto nei profili tecnici e informatici di cui si registra particolare carenza, contribuisce sicuramente a rafforzare la capacità amministrativa nella gestione dei progetti del PNRR, soprattutto a seguito della contrazione numerica e dell'innalzamento dell'età media del personale pubblico registrati negli ultimi anni, quale conseguenza delle politiche di blocco del turnover dal 2007 al 2014 (si veda più diffusamente l'approfondimento "IL PUBBLICO IMPIEGO. PROBLEMI NELLA DOTAZIONE DI CAPITALE UMANO NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE").

¹² Va richiamato che l'art. 3, d.l. n. 80/2021, ha integrato, nei processi di selezione del personale pubblico, anche la valutazione delle *soft skill*; per le procedure di accesso alla dirigenza si prevede "in aggiunta all'accertamento delle materie disciplinate dal DPR n. 487/1994, i bandi definiscono gli ambiti di competenza da valutare e prevedono la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti". Al fine di favorire l'accesso di figure professionali giovani, l'art. 2, d.l. n. 80/2021, consente alle Amministrazioni pubbliche di attivare specifici progetti di formazione e lavoro per l'acquisizione, attraverso contratti di apprendistato anche nelle more della disciplina dei rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro, di competenze di base e trasversali, nonché per l'orientamento professionale di diplomati e di studenti universitari. Nella stessa direzione si muove la previsione dell'elenco di personale di alta specializzazione (in possesso di dottorato di ricerca o di master di secondo livello, ovvero di qualificata esperienza professionale) per le assunzioni con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui all'art. 1, comma 5, lettera b), d.l. n. 80/2021.

¹³ Con l'art. 10 del d.l. n. 44/2021 sono stati introdotti meccanismi di semplificazione e velocizzazione delle modalità di espletamento dei concorsi pubblici per le assunzioni (ad esempio riduzione numerica delle prove, utilizzazione degli strumenti informatici e digitali, valorizzazione dei titoli di specializzazione per i profili più qualificati, utilizzazione, in ragione del numero di partecipanti, di sedi decentrate per l'espletamento delle prove).

Sul secondo fronte, gli interventi di semplificazione approvati investono istituti a carattere generale volti a velocizzare i tempi di decisione delle PA (quali la Valutazione d'impatto ambientale, il silenzio-assenso, la conferenza dei servizi), nonché specifici ambiti settoriali di particolare interesse per gli obiettivi di digitalizzazione e transizione ambientali alla base del piano (lo sviluppo di infrastrutture per la banda ultra larga, la costruzione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la riqualificazione energetica degli edifici, la rigenerazione urbana). Misure di riduzione dei tempi decisionali e di velocizzazione delle procedure amministrative hanno interessato il settore specifico dei trasporti, attraverso l'approvazione di disposizioni normative che hanno consentito il raggiungimento dei 5 traguardi previsti nel Piano.

Lo spirito di semplificazione ha caratterizzato anche gli interventi che interessano il settore dell'affidamento dei contratti pubblici, riprendendo un percorso di riforma dell'attuale quadro regolamentare (rappresentato dal Codice di cui al d.lgs. n. 50/2016), mai completamente attuato e già destinatario di molteplici modifiche¹⁴. Sul punto, il PNRR si muove su un duplice piano. Da un lato, è prevista l'adozione di misure di semplificazione di immediata applicazione; dall'altro lato è disposto l'avvio di un percorso di riforma strutturale del settore che dovrà condurre all'introduzione di un nuovo codice dei contratti pubblici (entro il secondo semestre 2023). Sul primo fronte, il già citato d.l. n. 77/2021 ha dettato disposizioni volte a ridurre sia i tempi delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica, sia quelli di esecuzione del contratto, anche attraverso l'introduzione di meccanismi premiali in favore degli operatori che anticipino l'ultimazione dei lavori (traguardo M1C1-69). Sul secondo fronte, il Governo ha presentato al Parlamento il disegno di legge delega in materia di contratti pubblici (traguardo M1C1-71) mirante ad una revisione complessiva del quadro regolamentare, sulla base degli obiettivi di attenuazione del grado di difficoltà normativa attraverso il divieto del *gold plating*, di qualificazione professionale e concentrazione delle stazioni appaltanti, di semplificazione e digitalizzazione delle procedure di progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti e di qualificazione degli operatori economici. Nell'attuazione delle delega sarà opportuno valutare l'efficacia delle disposizioni di semplificazione introdotte *medio tempore* con carattere transitorio, ai fini delle decisioni di un loro definitivo consolidamento nel codice. È, inoltre, auspicabile che il percorso di riforma porti ad un assetto regolamentare stabile del settore, che consenta ai soggetti pubblici e privati coinvolti un progressivo adattamento alle nuove regole, assorbendole nelle prassi interne.

Sempre con riguardo alla Pubblica amministrazione, nel semestre in esame, hanno preso avvio, in particolare con l'approvazione del d.l. n. 77/2021, gli interventi di riforma nel campo della digitalizzazione; ciò è avvenuto, in primo luogo, attraverso la revisione delle procedure di acquisto di servizi ICT per la PA operata dall'art. 53 del d.l. n. 77/2021 (traguardo M1C1-1), peraltro affrontando alcune delle criticità messe in luce in questo ambito dalla Corte dei conti nel Referto in materia di informatica pubblica (deliberazione

¹⁴ In più occasioni la Corte dei conti è stata chiamata ad esprimere le proprie valutazioni sugli interventi normativi in materia, cfr. deliberazione n. 5/2019 delle Sezioni riunite in sede di controllo concernente Audizione della corte dei conti nell'ambito dell' "attività conoscitiva sull'applicazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; inoltre, nella Relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione, uno specifico capitolo è costantemente dedicato al tema dei contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture.

n. 17/2019/REF cui si fa rinvio). In secondo luogo, è stata conseguita la prima tappa del percorso di migrazione verso il *cloud* e per l'interoperabilità dei sistemi informativi e dei dati della PA, con l'adozione della Strategia Cloud Italia e degli specifici provvedimenti dell'AgID (traguardo M1C1-2).

Una rilevanza centrale, nel quadro degli obiettivi del PNRR, riveste l'avvio, nel semestre in discorso, dei processi di riforma del sistema giudiziario, in particolare con riguardo al processo civile, a quello penale e alla disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Si tratta di interventi di riforma di portata strutturale, che forniscono risposta alle raccomandazioni esplicite formulate al nostro Paese nell'ambito del Semestre per il 2019 e 2020, laddove è stato messo in luce come la lentezza del servizio giustizia costituisca un forte ostacolo alla competitività e all'attrazione di investimenti, anche internazionali. Attraverso tali interventi il PNRR mira a conseguire, entro giugno 2026, obiettivi ambiziosi di riduzione dei tempi dei processi civile e commerciale (del 40 per cento rispetto al 2019), e di quelli del processo penale (del 25 per cento rispetto allo stesso anno). In tale ambito, risultano conseguiti, a fine 2021, i traguardi legati all'entrata in vigore delle leggi di delega in materia di riforma del processo civile (legge n. 206/2021) e di quello penale (legge n. 134/2021). Trattasi, in entrambi i casi, di punti di approdo cui si è pervenuti attraverso iter legislativi di ampia durata; il conseguimento dei *target* finali di riduzione della durata dei processi, alle scadenze fissate nel piano, dipenderà dalla lunghezza dei tempi di attuazione della delega e dall'efficacia delle misure di semplificazione e accelerazione introdotte, oltre che dalla capacità degli operatori del settore di adeguarsi tempestivamente al nuovo quadro regolamentare. A tali obiettivi di efficienza, inoltre, si dovrà tendere in un quadro complessivo equilibrato, che fornisca adeguata tutela anche agli altri valori alla base del sistema della giustizia, quali quelli della certezza del diritto e l'equo processo.

Quanto al settore della crisi d'impresa, il traguardo semestrale è stato perseguito con l'emanazione del d.l. 24 agosto 2021, n. 118, coordinato con la legge di conversione 21 ottobre 2021, n. 147, recante: *“Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia”*. Al riguardo, va tuttavia sottolineato come parti importanti della nuova disciplina sostanziale della materia *de qua* è destinata ad entrare in vigore in via posticipata rispetto all'adozione della stessa, in ragione delle conseguenze dettate dal contesto pandemico: la riforma della crisi d'impresa - emanata con d.lgs. n. 14/2019 e già differita al 1° settembre 2021 con provvedimento di epoca antecedente al periodo pandemico - viene ulteriormente differita al 15 maggio 2022; analogamente viene posticipata al 2024 l'entrata in vigore degli strumenti di “allerta pre-crisi”, che il PNRR richiedeva di regolare – come avvenuto – entro fine 2021, rendendole operative entro la fine del 2022. È invece entrata in vigore, sin dal 15 novembre 2021, la “composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa” (d.lgs. n. 118/2021), da svolgersi con modalità telematiche gestite in sede di Camera di commercio di iscrizione dell'imprenditore, con previsione anche di misure di allerta “esterne”, in quanto provenienti da creditori pubblici qualificati. La misura si muove nella direzione, più volte indicata dalla Corte dei conti (da ultimo in occasione della memoria sul disegno di legge di bilancio per il 2022, deliberazione n. 20/2021), di

introdurre strumenti di ristrutturazione che consentano alle imprese di fronteggiare le conseguenze della crisi sulla propria esposizione debitoria e patrimoniale.

In tema di riforma delle politiche attive del lavoro, nel semestre è stato tempestivamente approvato il decreto interministeriale del 5 novembre 2021 che istituisce il programma nazionale “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (traguardo M5C1-1); esso codifica un approccio personalizzato delle politiche attive e definisce percorsi specifici che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni (LEP), esigibili da ogni lavoratore, con priorità per i soggetti più vulnerabili. L’aspetto innovativo del programma, di recente rimarcato dallo stesso Ministro del lavoro in sede parlamentare (audizione di inizio febbraio 2022) è costituito dalla calibrazione dell’intervento in relazione ad esigenze formative specifiche finalizzate a colmare carenze (cosiddetto *skill gap*) che possono richiedere o percorsi di “mero” aggiornamento (*upskilling*) o di vera e propria riqualificazione (*reskilling*). Allo stesso traguardo contribuisce anche il Piano nazionale Nuove Competenze, adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 14 dicembre 2021.

Nella direzione di ridurre il *water service divide* tra le Regioni del Sud e Isole e il resto del Paese, è stata raggiunta la prima *milestone* (M1C4-3) della riforma tesa a garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati, attraverso la sigla di protocolli d’intesa, da parte del Ministero per la transizione ecologica, con le Regioni Campania, Calabria, Molise e Sicilia per ridurre la frammentazione e il numero degli operatori idrici (in merito si veda lo specifico approfondimento “Il servizio idrico integrato e il PNRR” in calce alla presente relazione).

Quanto alle misure aventi natura di investimenti, gli obiettivi del secondo semestre 2021 hanno riguardato prevalentemente l’adozione della regolamentazione attuativa delle iniziative.

Nel settore delle imprese, come già richiamato, sono state finalizzate le risorse funzionali alle politiche di internazionalizzazione delle PMI attraverso il Fondo Simest; l’intervento ha superato l’obiettivo numerico di imprese destinatarie dell’agevolazioni (oltre 5.200 PMI a fronte del *target* di 4.000 unità), sebbene residui ancora una dotazione finanziaria inutilizzata di circa 450 milioni sui 1.200 milioni disponibili, a causa di richieste di finanziamento di importo inferiore alla media preventivata. Al fine di evitare una dispersione di risorse, appare opportuno monitorare attentamente le domande che perverranno fino al 31 maggio 2022 (data di chiusura del bando), garantendo, nei limiti consentiti, il miglior utilizzo dei fondi inoptati.

Nel semestre hanno trovato altresì attivazione i crediti d’imposta Transizione 4.0 (per complessivi 13,4 miliardi), ossia le agevolazioni fiscali che mirano a promuovere la trasformazione digitale dei processi produttivi attraverso il sostegno all’acquisto di beni materiali 4.0 e immateriali, alle attività di R&S&I e a quelle di formazione nel campo della digitalizzazione. Va al riguardo richiamato che le ridette disponibilità finanziarie sono integrate da ulteriori 5,1 miliardi, a valere sul Fondo complementare, relative ai crediti d’imposta per beni strumentali 4.0 e per le attività di R&S&I che saranno potenzialmente fruiti da settori industriali con codici ATECO non compatibili con il principio del DNSH. I futuri *target* associati agli investimenti in discorso sono definiti in termini di indicatori di *outcome*, misurati attraverso il livello di coinvolgimento delle

imprese nelle misure. Il relativo tasso di conseguimento, quindi, dipenderà dalla domanda di incentivi da parte degli operatori privati. Al fine di garantire un tempestivo monitoraggio dell'andamento della misura sono stati adottati i decreti direttoriali concernenti le modalità con cui potranno essere comunicati dalle imprese gli investimenti effettuati che beneficiano dei crediti d'imposta Transizione 4.0, in linea con le raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti in occasione delle audizioni sui principali atti normativi in materia. L'adempimento, seppur non obbligatorio ai fini dell'agevolazione, garantirà elementi informativi utili a monitorare il progressivo avvicinamento ai valori indicati nei *target* del PNRR. Una valutazione comparata tra i valori soglia fissati per tali indicatori e i risultati conseguiti attraverso l'implementazione di agevolazioni fiscali simili a quelle del piano Transizione 4.0 (in particolare la misura dell'iper-ammortamento di cui al piano Impresa 4.0 e i crediti d'imposta R&S e Formazione 4.0 nella versione antecedente a quella introdotta nel 2020) non evidenzia particolari rischi nel raggiungimento dei *target*. Alle medesime conclusioni – con la sola esclusione della componente legata alla domanda di beni immateriali – porta la disamina dei dati relativi alla platea delle imprese beneficiarie delle misure previste dal Piano Transizione 4.0 attraverso le frequenze delle compensazioni con modello F24, fornite dal Ministero dello sviluppo economico. Andranno comunque monitorati gli impatti dell'attuale contingenza economica sui piani di investimento delle imprese.

Sempre sul fronte delle imprese è stato varato l'invito a manifestare interesse per la partecipazione ai progetti IPCEI nei campi della microelettronica, dell'idrogeno e del *cloud* (per complessivi 1,5 miliardi) ed è stata adottata la regolamentazione per l'avvio del Fondo a sostegno per l'imprenditoria femminile con una dotazione di 400 milioni, attraverso il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia del 30/09/21 e quello integrativo del 24/11/21.

Nello specifico settore del turismo, oltre al conseguimento della *milestone* legata all'aggiudicazione degli appalti del portale del turismo digitale (*Digital Tourism Hub*), sono state adottate le politiche d'investimento delle principali linee di intervento in cui si articola il Fondo integrato per la competitività delle imprese turistiche, con una dotazione complessiva di 1,8 miliardi nell'ambito del PNRR¹⁵, nonché introdotti i contributi a fondo perduto e sotto forma di credito di imposta per gli interventi di riqualificazione delle strutture ricettive.

¹⁵ In maggior dettaglio, con l'art. 8 del d.l. 152/2021 è stato costituito un Fondo dei Fondi denominato «Fondo ripresa resilienza Italia» del quale lo Stato italiano è contributore unico e la cui gestione è affidata alla Banca europea per gli investimenti; nell'ambito di tale fondo è costituita la sezione denominata «Fondo per il turismo sostenibile» con dotazione di 500 milioni per l'attuazione della linea progettuale Sviluppo e resilienza delle imprese del settore turistico. Con il medesimo d.l. 152/2021 è stata istituita (art. 2), nell'ambito del Fondo di garanzia per le PMI, una «Sezione Speciale Turismo» per la concessione di garanzie (358 milioni), nonché è stata prevista (art. 3) la concessione di contributi nella misura massima del 35 per cento delle spese e dei costi ammissibili nel limite di spesa complessivo di 180 milioni per il quadriennio 2022-2025; a copertura della quota di investimenti non sostenuta dal contributo diretto alla spesa è prevista la possibilità di usufruire della concessione di finanziamenti agevolati a valere sul «Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca» di cui all'art. 1 comma 354 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Da ultimo, è stata approvata la politica di investimento del Fondo partecipato dal Ministero con l'istituzione di un apposito comparto destinato a raccogliere le risorse stanziare, in attuazione del PNRR, riferite al Fondo Nazionale del Turismo (150 milioni).

Sono infine stati identificati, con il decreto interministeriale 492 del 03/12/2021, gli interventi e i soggetti attuatori degli investimenti in infrastrutture per le otto Zone economiche speciali.

In tema di politiche sociali, è stato adottato, il 9 dicembre 2021, il Piano operativo per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani. Esso definisce i requisiti dei progetti che dovranno essere presentati dagli enti locali, indicando quattro dimensioni di intervento: 1) sostegno ai genitori di minori fino a 17 anni; 2) sostegno all'autonomia degli anziani; 3) servizi a domicilio per gli anziani; 4) sostegno agli assistenti sociali.

Da ultimo, è stato conseguito l'unico obiettivo semestrale in materia sanitaria, con l'adozione del Piano di riorganizzazione delle strutture ospedaliere, approvato dal Ministero della salute sulla base dei progetti presentati dalle Regioni, volto a rafforzare la capacità degli ospedali del SSN di affrontare adeguatamente le emergenze pandemiche, aumentando il numero di posti letto nelle unità di terapia intensiva e sub-intensiva.

Oltre alle *milestone* e ai *target* concordati in ambito europeo, l'attuazione del PNRR è scadenzata anche da obiettivi intermedi fissati a livello nazionale, utili a monitorare in modo più stringente l'avanzamento dei progetti del piano. Alla fine del 2021, detti obiettivi intermedi erano 114 (18 per cento del totale); anche in questo caso prevalgono i traguardi qualitativi (n. 93), rispetto agli obiettivi quantitativi di risultato (n. 21). Nella classificazione per tipologia di obiettivo emerge una differente caratterizzazione dei traguardi nazionali rispetto a quelli europei sopra descritti; per i primi, infatti, risulta più basso il peso delle *milestone* regolamentari (poco meno di un quarto del totale) a fronte di una maggiore incidenza delle attività di implementazione dei progetti, attraverso gli studi preliminari (15 per cento), i progetti (11 per cento), i bandi e le procedure di affidamento (16 per cento), nonché le aggiudicazioni (8 per cento). Non trascurabile anche l'insieme dei traguardi intermedi costituiti da documentazione programmatica (linee guida e piani di riparto o operativi, pari a poco meno del 10 per cento) e dei *target* consistenti in risultati quantitativi transitori o finali (15 per cento).

Per questi obiettivi intermedi, a rilevanza nazionale, non si è consolidato, nell'attuale quadro, un processo formalizzato di monitoraggio e rendicontazione, simile a quello sviluppato per i *target* europei; nemmeno sul sistema informativo REGIS è attualmente disponibile una ricognizione delle attività poste in essere per conseguire gli obiettivi nazionali in discorso. In assenza di un dato ufficiale, si è proceduto ad una valutazione interna del grado di conseguimento degli obiettivi nazionali in discorso, sulla base delle informazioni disponibili. Gli esiti dell'analisi mettono in luce livelli di conseguimento inferiori a quelli registrati con riguardo agli obiettivi europei; più in dettaglio possono essere considerati raggiunti 79 dei 114 obiettivi (69 per cento), mentre 24 non risultano conseguiti (21 per cento). In molti di questi ultimi casi sono comunque in corso le attività necessarie per il perseguimento dei traguardi. Per i rimanenti 11 non si hanno informazioni utili ad esprimere una valutazione. Va, altresì, considerato che in alcune fattispecie il conseguimento dell'obiettivo intermedio può ritenersi assorbito nel raggiungimento del correlato traguardo europeo.

In parallelo al PNRR, vanno segnalati anche gli obiettivi semestrali connessi all'implementazione degli investimenti che trovano copertura con il Fondo

complementare. A fine 2021, detti obiettivi ammontavano a 49, pari al 15 per cento del numero totale. Oltre la metà (57 per cento) si riferisce all'adozione di atti regolamentari normativi o amministrativi; un ulteriore 16 per cento è costituito da procedure di affidamento, mentre gli accordi e gli studi preliminari pesano, rispettivamente, per il 12 e l'8 per cento.

In merito all'attuazione del PNRR, va in questa sede precisato che molti degli atti su cui si incentrano le *milestone* concordate a livello europeo, così come quelle intermedie fissate in ambito nazionale, sono stati assoggettati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti *ex art. 3* legge n. 20/1994. Ciò, peraltro, in linea con la giurisprudenza della stessa Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (del. n. 1/2022) la quale ha statuito che l'art. 9, comma 3, del d.l. n. 77/2021 prevede espressamente che gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile, tra i quali è pacificamente ricompreso il richiamato controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. In tal quadro, nel periodo luglio-dicembre 2021, sono stati sottoposti a verifica 192 provvedimenti considerati correlati al PNRR, di cui 93 atti legati alla definizione delle misure di *governance*, 75 approvazioni di atti negoziali e 24 atti di assegnazione di risorse e di variazioni di bilancio. L'ampio angolo di visuale fornito dall'esercizio del controllo della Corte dei conti restituisce un quadro complessivo dell'attività amministrativa collegata al PNRR, delle principali irregolarità riscontrate e delle principali osservazioni formulate dagli Uffici di controllo (si vedano per approfondimento gli allegati).

LE PRIME INDICAZIONI SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO NEL I SEMESTRE 2022

3. Nel corso del primo semestre del 2022, la realizzazione dei progetti del PNRR progredisce verso ulteriori 45 obiettivi; continua ad essere prevalente il peso delle *milestone* (n. 44) rispetto ai *target* quantitativi (n. 1)¹⁶. A fine semestre l'avanzamento del Piano dovrebbe portare al superamento della soglia del 18 per cento del complesso degli obiettivi. A ciò si aggiungono, nel medesimo semestre, 70 obiettivi intermedi nazionali (55 *milestone* e 15 *target*), nonché ulteriori 55 *target* legati ai progetti finanziati con il Fondo complementare (cfr. Tavola 4).

Scende, rispetto al semestre precedente, la quota di traguardi europei (cfr. Tavola 5) consistenti in provvedimenti regolamentari (58 per cento), mentre sale quella delle fasi attuative successive rappresentate dalle aggiudicazioni (13 per cento), dagli accordi (7 per cento), dai piani operativi (11 per cento) e dai progetti (4 per cento).

Il 60 per cento degli obiettivi si riferiscono alla missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" (n. 13) e alla 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (n. 14). Più contenuto il peso numerico delle *milestone* associate alla missione 4 "Istruzione e ricerca" (n. 8, circa il 18 per cento) e alla missione 5

¹⁶ Si tratta dell'avvio delle procedure di assunzione per i tribunali amministrativi di cui alla missione 1, componente 1 (*target* M1C1-33).

“Inclusione e coesione” (n. 4, circa il 9 per cento); sale, da 1 a 6, il numero di obiettivi della missione 6 “Salute”, mentre non si rilevano obiettivi semestrali per la missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” (cfr. Tavola 6).

Nella ripartizione tra Amministrazioni centrali titolari degli interventi (cfr. Tavola 7), cresce il numero di obiettivi di competenza del Ministero per la transizione ecologica (cui si riferisce poco meno di un quarto del totale semestrale), del Ministero della salute (la cui quota sale al 13 per cento), del Ministero dello sviluppo economico e di quello della cultura (per entrambi l’11 per cento degli obiettivi), nonché del Ministero dell’Università (9 per cento). In riduzione le azioni richieste alle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri (poco meno del 7 per cento).

Le *milestone* e *target* europei in scadenza nel primo semestre 2022 interessano ulteriori 50¹⁷ progetti del PNRR rispetto a quelli già attivati dagli obiettivi del periodo precedente, portando così a 113 il numero di iniziative attivate a fine giugno del corrente anno, pari a quasi il 40 per cento del totale, dal 22 per cento di fine 2021 (cfr. Tavola 8); nel dettaglio, essi coinvolgono 35 misure consistenti in riforme (58 per cento del numero totale di riforme del Piano) e 78 iniziative aventi natura di investimento (circa il 35 per cento del totale previsto nel Piano).

Sotto il profilo del peso finanziario, le risorse associate ai progetti attivati cui si riferiscono gli obiettivi in scadenza al termine del I semestre 2022 ammontano, complessivamente dall’avvio del PNRR, a 79 miliardi (+33 miliardi rispetto al dato di fine 2021) e rappresentano oltre il 41 per cento delle dimensioni finanziarie totali del Piano (dal 24 per cento di fine 2021). Tale dato comprende 20 miliardi relativi a progetti in essere, 50 miliardi per nuove iniziative e 9 miliardi a valere sul Fondo sviluppo e coesione. Ai progetti di investimento si riferiscono 73,8 miliardi (circa il 40 per cento del totale delle risorse di categoria previste nel Piano), mentre alle riforme sono associati 5,4 miliardi.

Quanto alla programmazione temporale degli stanziamenti del piano, ai progetti relativi agli obiettivi in scadenza fino a giugno 2022 si riferisce il 42 per cento (11,5 miliardi) delle risorse previste per il 2022.

Sulla base delle valutazioni autonome fornite dalle Amministrazioni titolari degli interventi, per una quota importante di obiettivi del semestre in corso non sono stimati rischi specifici (18 obiettivi, circa il 40 per cento); negli altri casi, i principali ostacoli al conseguimento dei traguardi previsti, in coerenza con la prevalente natura di atti regolamentari degli stessi, sono individuati nel ritardo dei relativi iter di approvazione legislativa o amministrativa (oltre un quarto). Particolare rilievo assumono anche i fattori di rischio associati alla complessità delle procedure, con conseguente necessità di supporto tecnico, alle carenze nella *governance* degli enti territoriali, nonché alla dispersione del finanziamento, in particolare nel settore della ricerca e dell’innovazione.

Va comunque sottolineato come, alla luce dei dati sullo stato di attuazione al 21 marzo 2022, 6 dei 45 obiettivi semestrali risultano già conseguiti: 2 *milestone* pertengono al MISE e riguardano l’adozione dei decreti ministeriali per la definizione della politica di investimento dei contratti di sviluppo (M1C2-28) e per l’individuazione degli obiettivi

¹⁷ Il numero di progetti interessati supera quello degli obiettivi presi in considerazioni in quanto, in alcuni casi, questi ultimi sono comuni a più interventi.

e delle modalità di attuazione dell'investimento in rinnovabili e batterie (M2C2-38); 1 *milestone* è relativa, rispettivamente, al MITE e concerne la riforma per facilitare la gestione dei servizi idrici integrati (M2C4-4), al Ministero dell'interno per il progetto di riqualificazione urbana dei Comuni (M5C2-11), al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per la semplificazione normativa in tema di infrastrutture idriche (M2C4-27), nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso l'adozione del decreto n. 450 del 9 dicembre 2021 (e ss.mm. con decreto n. 1 del 28 gennaio 2022), di approvazione del Piano Operativo per la presentazione, da parte degli ambiti sociali territoriali, di proposte di adesione ai progetti: per l'investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti; l'investimento 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità; l'investimento 1.3 - Housing temporaneo e stazioni di posta. A ciò ha fatto seguito la pubblicazione del relativo avviso non competitivo (M5C2-9).

Va per completezza precisato che la rilevazione dello stato di avanzamento alla medesima data evidenzia il conseguimento anche di 2 dei 55 obiettivi in scadenza entro fine 2022: la *milestone* M1C1-5 del MITD, relativa all'istituzione della nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale e all'adozione del relativo regolamento; la *milestone* M3C2-1 del MIMS, concernente l'entrata in vigore delle modifiche legislative connesse alla semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica del sistema portuale italiano.

La disamina degli obiettivi del I semestre 2022 porta ancora ad evidenziare gli sforzi richiesti sul fronte delle riforme. Con riguardo alla Pubblica amministrazione deve essere garantita l'attuazione delle misure di cui al d.l. n. 80/2021 di riforma del pubblico impiego, anche attraverso la contrattazione collettiva nazionale (*milestone* M1C1-56, già conseguito), e dovrà entrare in vigore la legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici, attualmente in discussione in Parlamento (*milestone* M1C1-70). Particolare rilievo assume, altresì, il riavvio, in chiave rinnovata, della procedura di *spending review* prevista dall'art. 22-bis, legge n. 196/2009, con l'individuazione degli obiettivi di spesa da includere nel DEF, a seguito dell'adozione delle misure di rafforzamento del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nel processo di monitoraggio e valutazione e la costituzione di un apposito Comitato scientifico (art. 9, cc. 8-11, d.l. n. 152/2021). Lo strumento della *spending review* è destinato a giocare un ruolo chiave nel governo delle dinamiche della spesa pubblica, garantendo l'avvio di un percorso di rientro dopo i tassi di espansione legati dall'emergenza sanitaria, economica e sociale.

In materia fiscale, a seguito della produzione della Relazione del 20 dicembre 2021 per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale dovuta all'omessa fatturazione, viene in rilievo, nel semestre in esame, il traguardo rappresentato dall'entrata in vigore degli atti di diritto primario e derivato e delle disposizioni regolamentari delle procedure amministrative per incoraggiare il rispetto degli obblighi fiscali (*tax compliance*) e migliorare gli *audit* e i controlli (M1C1-103).

Tali disposizioni devono comprendere: i) la piena operatività della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per la messa a disposizione della dichiarazione IVA precompilata, di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 127/2015; ii)

la banca dati utilizzata per le “lettere di conformità” (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state rilevate anomalie) migliorata al fine di ridurre l’incidenza dei falsi positivi e aumentare il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti; iii) l’entrata in vigore della riforma della legislazione al fine di garantire sanzioni amministrative efficaci in caso di rifiuto da parte di fornitori privati di accettare pagamenti elettronici (riferimento all’originario articolo 23 del decreto-legge n. 124/2019, abrogato con la conversione in legge); iv) il completamento del processo di pseudonimizzazione dei dati di cui all’articolo 1, commi 681-686, della legge n. 160/2019, e l’istituzione dell’infrastruttura digitale per l’analisi dei mega dati generati attraverso l’interoperabilità della banca dati completamente pseudonimizzata, al fine di aumentare l’efficacia dell’analisi dei rischi alla base del processo di selezione; v) l’entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato che attuano azioni complementari efficaci basate sul riesame di eventuali misure per ridurre l’evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

Ad oggi, si può rilevare che, con riferimento all’obiettivo n. iii), l’art. 19-ter, del decreto-legge n. 152 del 2021 ha introdotto una sanzione amministrativa a carico di coloro che, essendovi tenuti, rifiutano il pagamento mediante carta elettronica di pagamento. La decorrenza di tale regime sanzionatorio è, tuttavia, prevista soltanto dal 1° gennaio 2023. Per l’applicazione della sanzione la norma, peraltro, fa riferimento alla procedura definita dalla legge n. 689/1981, soluzione questa non priva di complessità, in ragione degli effetti connessi alla scelta di definire e, quindi, di gestire come sanzione amministrativa, la violazione di un adempimento con finalità eminentemente tributaria.

Un insieme articolato di misure di riforma riguarda il tema della transizione ecologica, interessando, in particolare, il settore dell’economia circolare, della produzione di idrogeno verde, il programma nazionale di gestione dei rifiuti e la semplificazione delle procedure per gli interventi di efficientamento energetico.

In campo sanitario, deve muovere i primi passi attuativi la riforma dell’organizzazione dell’assistenza sanitaria territoriale mediante la definizione di standard strutturali, tecnologici e organizzativi e un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con un approccio integrato (“*One Health*”) e con una visione olistica (“*Planetary Health*”). A ciò si accompagnano, sul fronte degli investimenti, tre traguardi europei che prevedono l’approvazione di Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), scelti come strumento per accelerare la realizzazione di progetti strategici tra loro funzionalmente connessi, nonché l’approvazione delle linee guida contenenti il modello digitale per l’attuazione dell’assistenza domiciliare (anche attraverso lo sviluppo di tecniche di monitoraggio remoto e domotica).

Il primo CIS deve individuare gli obiettivi che ciascuna Regione deve assumere per garantire il conseguimento del risultato atteso dalla creazione delle Case della comunità; il secondo riguarda l’attuazione delle Centrali operative territoriali e il terzo gli Ospedali di comunità. Il CIS dovrà elencare tutti i siti idonei individuati per gli investimenti, nonché gli obblighi che ciascuna Regione assume per garantire il raggiungimento del risultato concordato. Per quanto riguarda il parco tecnologico degli impianti, ovvero gli

strumenti, le licenze e le interconnessioni, è previsto che si privilegi l'approvvigionamento aggregato.

Prendono così forma i principali elementi alla base della nuova organizzazione dell'assistenza territoriale (Case della comunità, Centrali operative territoriali e Ospedali di comunità) i quali, in coerenza con gli obiettivi assunti, sembrano destinati a rispondere ad un bisogno effettivo della cittadinanza, assicurando adeguate cure ai soggetti cronici e agli anziani, specie nelle fasi di dimissione dall'ospedale. Anche gli investimenti per un ampliamento dell'assistenza domiciliare rispondono ad esigenze molto avvertite. Andrà valutata, tuttavia, con grande attenzione l'implementazione di tali strutture in rapporto alla complessa rete di quelle già esistenti (lungodegenza post-acuzie, riabilitazione ospedaliera, RSA, strutture residenziali riabilitative, ecc.); ancora non è chiaro il quadro di ricollocazione e ridefinizione delle competenze all'interno dell'attività del distretto sanitario. Non risolto sembra il ruolo che, specie le Case della comunità, avranno rispetto alle strutture associate dei Medici di medicina generale. Di rilievo sono, poi, i problemi relativi al personale necessario alla vita di queste strutture, per il quale non sono chiari le modalità di finanziamento e tempi di assunzione. Sotto altro profilo, va considerato che l'applicazione del criterio del 40 per cento per il conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio territoriale ha finora costituito il fattore guida nella suddivisione delle risorse sanitarie. Andrebbe, tuttavia, valutata l'opportunità di assumere un metodo di riparto più articolato che consideri anche la conformità dei piani regionali agli obiettivi nazionali, che riservi una quota alla riduzione delle disparità regionali, una premiale per i progetti che presentano collaborazioni tra Regioni e una legata al livello di implementazione dei piani regionali per evitare investimenti improduttivi o incompiuti.

Il primo semestre del 2022 rappresenta una fase decisiva per l'attuazione delle riforme previste dal PNRR per la gestione dei rifiuti. In questo lasso temporale, infatti, le tre riforme settoriali dovrebbero giungere a compimento (la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare; il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti e il supporto tecnico alle Autorità locali). Al contempo, dovrebbe iniziare a delinearsi più compiutamente il quadro degli interventi a sostegno dell'impiantistica (per approfondimenti in merito alle misure del PNRR dedicate al settore dei rifiuti e al relativo stato di avanzamento, si fa rinvio all'apposito allegato alla presente relazione "Il settore dei rifiuti alla prova del PNRR").

Sul fronte dello sviluppo del sistema produttivo e della digitalizzazione, nel semestre in corso assumono centralità gli obiettivi legati ai progetti di investimento per le infrastrutture di connessione ultraveloci (banda ultra-larga e 5g), mediante l'aggiudicazione dei contratti delle cinque iniziative alla base della strategia nazionale (piani "Italia a 1 Giga", "Italia 5G", "Scuole connesse", "Sanità connessa", "Isole minori"). Allo stato risultano pubblicati i primi bandi riferibili al piano "Italia a 1 Giga", che interessa quasi 7 milioni di indirizzi su 15 aree geografiche per un controvalore di 3,7 miliardi, quello "Scuole connesse", rivolto a quasi 10 mila sedi scolastiche su 8 aree geografiche per un valore complessivo di oltre 184 milioni, quello "Sanità connessa", per oltre 12 mila strutture su 8 aree geografiche per l'importo totale di 387 milioni; è stato altresì nuovamente pubblicato il bando per le "Isole minori", per oltre 45 milioni, che in precedenza non aveva visto offerte dagli operatori. Con riguardo al settore delle imprese,

il Ministero dello sviluppo economico è chiamato a adottare la regolamentazione attuativa dello strumento dei contratti di sviluppo per il sostegno dei grandi investimenti nelle filiere produttive e nei settori delle energie rinnovabili. Nel semestre in corso vanno, altresì, definite le politiche d'intervento delle misure che operano nelle forme dei fondi d'investimento (Fondo nazionale per l'innovazione e *Green transition fund*). Parimenti, dovrà chiudersi la valutazione dei progetti IPCEI (attualmente quelli sull'idrogeno e sulla microelettronica sono al vaglio della Commissione europea) con la successiva assegnazione delle risorse.

Le politiche educative prevedono, sul fronte universitario e in particolare in quello dell'osmosi tra ricerca e impresa, gli *step* dell'approvazione dei progetti per i campioni nazionali di R&S, passo che presuppone aver avviato l'avviso per la selezione dei centri, quelli di approvazione dei progetti riguardanti gli ecosistemi dell'innovazione, nonché di quelli relativi al Fondo per le infrastrutture per ricerca e innovazione. Propedeutici a questi traguardi è la riforma che mira a semplificare la collaborazione tra enti pubblici e imprese private, facilitando la mobilità di personale tra i due settori e semplificando la gestione dei fondi. Sul fronte scolastico, dovrà trovare realizzazione uno dei tasselli centrali del piano, rappresentato dalla riforma della carriera degli insegnanti, inclusiva dei sistemi di reclutamento e di specializzazione, insieme al progetto di investimento finalizzato ad accelerare la transizione digitale delle scuole italiane (piano Scuola 4.0).

Da ultimo, nel semestre dovranno essere attivati i primi progetti d'investimento legati al settore della cultura, attraverso l'adozione dei decreti ministeriali attuativi delle misure di efficientamento energetico dei luoghi culturali, oltre che i programmi di rigenerazione dei piccoli siti culturali, del patrimonio culturale, religioso e rurale, in particolare attraverso l'iniziativa per l'attrattività dei borghi.

L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI DI INVESTIMENTO: UN ESAME ATTRAVERSO LA LENTE DEI BANDI PUBBLICATI

4. Una percezione del progresso raggiunto nell'attuazione dei progetti d'investimento del PNRR può cogliersi attraverso l'esame dei bandi e avvisi che, a vario titolo (ad esempio per procedure di affidamento di contratti, di selezione di personale, di identificazione dei progetti da finanziare), sono progressivamente pubblicati per l'assegnazione delle risorse del piano¹⁸.

Limitando l'analisi alle misure che prevedono modalità di assegnazione dei fondi mediante bando o avviso selettivo¹⁹, sulla base dei dati disponibili al 15 marzo 2022, risultano n. 146 pubblicazioni; esse si riferiscono a 51 interventi specifici di investimento,

¹⁸ Ai fini dell'analisi condotta si è preso in considerazione l'elenco dei bandi ed avvisi di cui all'allegato V dell'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze sul PNRR del 23 febbraio 2022, comprensivo delle pubblicazioni sul Portale Italia Domani e sulle pagine internet delle singole Amministrazioni; l'elenco è stato aggiornato con le ulteriori pubblicazioni rilevate sul Portale Italia Domani al 15 marzo 2022.

¹⁹ L'analisi esclude pertanto i bandi e avvisi che si riferiscono a misure operanti nelle forme del credito d'imposta maturabile automaticamente da parte dei beneficiari che integrano i requisiti previsti dal quadro regolamentare (ad esempio quelli rientranti nel Piano Transizione 4.0); sono altresì esclusi gli avvisi che indicano la mera attivazione di una misura mediante adozione del decreto attuativo ovvero quelli che comunicano il passaggio di copertura a valere sul PNRR di progetti già precedentemente individuati e finanziati da risorse nazionali.

cui corrispondono risorse attivate per 36,2 miliardi. Il valore medio dei bandi/avvisi si attesta pertanto a circa 248 milioni. Ammonta, invece, a 47 miliardi la dimensione finanziaria complessiva dei progetti d'investimento cui si riferiscono i richiamati bandi.

La quota pressoché integrale delle risorse finanziarie messe a disposizione si riferisce a bandi/avvisi di importo unitario superiore alla soglia dei 100 milioni; essi rappresentano, in termini numerici, il 30 per cento delle pubblicazioni, ma assorbono oltre il 94 per cento del totale delle disponibilità (34,2 miliardi relativi a progetti d'investimento del valore complessivo di 39,4 miliardi). Un ulteriore 5 per cento delle risorse oggetto di pubblicazione è relativo ai bandi di importo ricadente nel *range* 10-100 milioni: essi veicolano disponibilità finanziarie del PNRR per 1,8 miliardi, riferibili a progetti d'investimento del valore complessivo di 5,8 miliardi. Da ultimo, poco meno del 30 per cento dei bandi/avvisi presenta importi inferiori ai 10 milioni, con un controvalore complessivo di 114 milioni, a fronte di progetti d'investimento per complessivi 1,8 miliardi (cfr. Tavola 10).

TAVOLA 10

BANDI PUBBLICATI: RIPARTIZIONE PER FASCIA D'IMPORTO

Bandi ripartiti in fasce economiche	Num. Bandi	Importo bandi	Importo medio bandi	Importo progetti
F1 (<10mln)	29,5%	114,05	2,65	1.821,94
F2 (tra 10 e 100 mln)	40,4%	1.830,63	31,03	5.758,65
F3 (oltre 100 mln)	30,1%	34.234,53	778,06	39.424,80
Totale complessivo	100,0%	36.179,21	247,80	47.005,39

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

Spostando il *focus* di analisi sui 51 progetti di investimento interessati dai bandi/avvisi (cfr. Tavola 11), essi presentano un valore medio di oltre 922 milioni. La quota principale delle iniziative pubblicate (40,4 per cento) attiva progetti d'investimento di taglia bassa, inferiore a 400 milioni. Diversamente, i progetti di dimensioni medie (tra 400 e 1000 milioni) e grandi (oltre 1000 milioni) pesano, rispettivamente, per il rimanente 32,2 e 27,4 per cento dei bandi/avvisi.

Il confronto tra le risorse messe a disposizione attraverso le pubblicazioni e il valore complessivo dei progetti d'investimento del PNRR cui le stesse si riferiscono può essere letta come *proxy* del grado di attuazione delle iniziative attivate attraverso i bandi/avvisi. Tale analisi evidenzia un livello medio di “tiraggio” dei fondi, ponderato per la dimensione finanziaria degli investimenti, pari al 77 per cento; l'indicatore, peraltro, si mantiene su un valore elevato – superiore al 70 per cento – per tutte le classi dimensionali di investimenti (bassa, media e grande), essendo peraltro positivamente influenzato dalla *performance* dei progetti di maggiore importo (sopra 1 miliardo), per i quali il *ratio* supera il 78 per cento (cfr. Tavola 11).

TAVOLA 11

BANDI PUBBLICATI: RIPARTIZIONE PER IMPORTO DEL PROGETTO

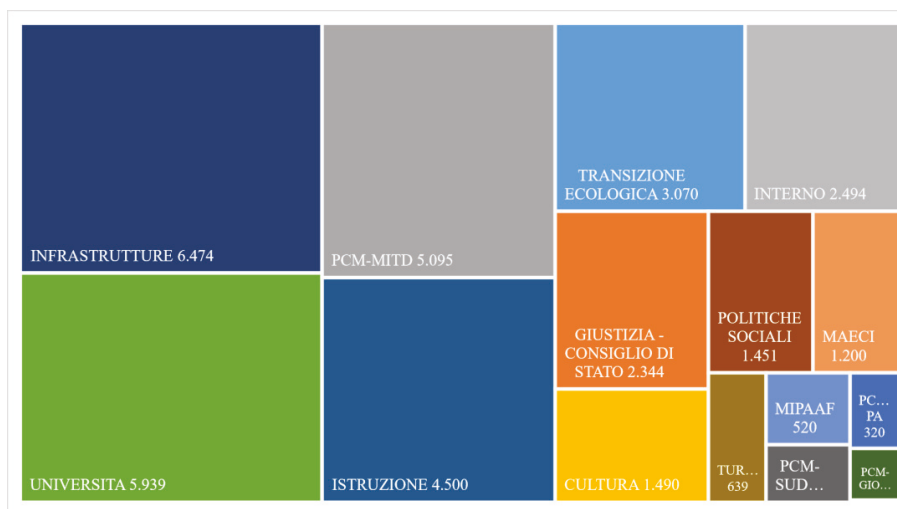
Progetti di investimento per fascia economica	Num. Bandi	Importo bandi	Importo progetti	Media importo progetti	Livello attuazione progetti
F1 (<400mln)	40,4%	2.589,09	3.433,80	171,69	75,4%
F2 (tra 400-1000mln)	32,2%	7.024,87	9.676,24	645,08	72,6%
F3 (> 1000 mln)	27,4%	26.565,25	33.895,35	2.118,46	78,4%
Totale complessivo	100,0%	36.179,21	47.005,39	921,67	77,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

Nella ripartizione per Amministrazioni responsabili (cfr. Grafico 1), la quota principale, in termini di numerosità, di interventi interessati dai bandi è riferibile al Ministero per la Pubblica amministrazione (20,5 per cento), a quello della giustizia (17,8 per cento), a quello della transizione digitale (16,4 per cento), e, infine, a quello della cultura (13 per cento). In termini di peso economico dei bandi/avvisi, prevalgono gli investimenti del MIMS (17,9 per cento), del MUR (16,4 per cento), del MITD (14 per cento) e dell'istruzione (12,4 per cento).

GRAFICO 1

BANDI PUBBLICATI: RIPARTIZIONE PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE



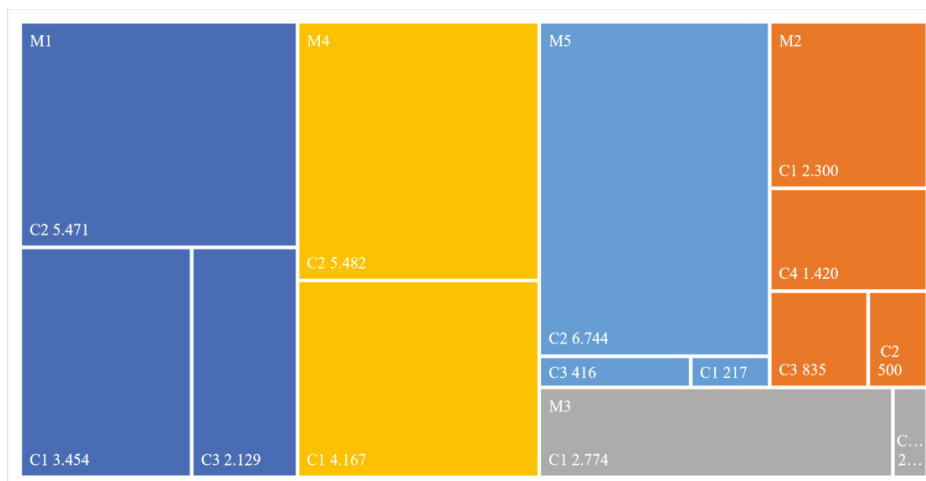
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

Tenendo in considerazione l'articolazione del PNRR, oltre la metà del numero di bandi/avvisi pubblicati si riferisce alla missione 1 (56,2 per cento) e, al suo interno, alla componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo" (27,4 per cento). Rilevante anche il peso di quelli rientranti nella missione 2 (23,3 per cento), riferibile in prevalenza alla componente 3 "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" (15,8 per cento). Per entrambe le missioni si registra una riduzione di incidenza, se la stessa viene misurata in termini di valore economico dei bandi. Secondo questa lettura (cfr. Grafico 2), il peso della missione 1 rimane il più

elevato, ma scende al 30,5 per cento; al suo interno prevale la componente 2 “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo” (15 per cento). L’incidenza della missione 2 scende al 14 per cento, con un peso prevalente della componente 1 “Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare” (6,4 per cento).

GRAFICO 2

BANDI PUBBLICATI: RIPARTIZIONE PER MISSIONE-COMPONENTE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

Più consistente l’incidenza dei bandi/avvisi rientranti nelle missioni 4 e 5, se misurata in termini di importi economici; essa è pari, rispettivamente, al 26,7 e al 20,4 per cento. Nel primo caso le risorse dei bandi si distribuiscono tra la componente 1 “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università” (11,5 per cento) e 2 “Dalla ricerca all’impresa” (15 per cento); nel secondo caso, invece, le disponibilità dei bandi sono sostanzialmente riconducibili alla componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore” (18,6 per cento). Resta invece contenuto il peso dei bandi/avvisi riferibili alla missione 3, sia in termini numerici (3,4 per cento), sia in termini economici (8,4 per cento).

Quanto all’allocazione territoriale dei progetti (cfr. Tavola 12), poco meno dei due terzi dei bandi/avvisi si riferisce a tutto il territorio nazionale, mentre un terzo ha un ambito di applicazione localizzato. Detti rapporti sostanzialmente si invertono se calcolati in relazione all’ammontare delle risorse bandite (13,7 miliardi a destinazione nazionale e 22,5 miliardi a localizzazione territoriale). I bandi/avvisi rivolti al livello nazionale attivano progetti d’investimento del valore complessivo di 17,7 miliardi; maggiori, invece, le dimensioni finanziarie complessive dei progetti riferibili ai bandi con destinazione territoriale (29,3 miliardi).

TAVOLA 12

BANDI PUBBLICATI: RIPARTIZIONE PER LOCALIZZAZIONE

Localizzazione	Num. Bandi	Importo bandi	Importo bandi (%)	Importo progetti
Nazionale	65,1%	13.686,0	37,8%	17.731,5
Territoriale	34,9%	22.493,2	62,2%	29.273,9
Totale complessivo	100,0%	36.179,2	100,0%	47.005,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

La quota principale dei bandi/nazionali (cfr. Tavola 14) è rivolta agli operatori economici privati sia in termini numerici (88,4 per cento) che di risorse veicolate (86 per cento); diversamente, le iniziative pubblicate con destinazione territoriale vedono come beneficiari in prevalenza gli enti territoriali, sia numericamente (58,5 per cento) sia in valore economico (59,3 per cento). In tale ambito appare di rilievo, soprattutto sotto il profilo degli importi dei bandi/avvisi, il peso di quelli destinati alle istituzioni di ricerca (24,3 per cento).

TAVOLA 14

BANDI PUBBLICATI: RIPARTIZIONE PER LOCALIZZAZIONE E DESTINATARI

Localizzazione	Destinatari bandi	Num. Bandi	Importo bandi	Importo bandi (%)	Importo progetti
Nazionale	01. Enti territoriali	2,1%	916,9	6,7%	940,0
	06. Enti pubblici economici	1,1%	520,0	3,8%	880,0
	08. Istituzioni di ricerca	1,1%	10,0	0,1%	200,0
	09. Vari Pubblico Privato	4,2%	338,0	2,5%	930,0
	10. Farmacie rurali	1,1%	100,0	0,7%	100,0
	11. Privati	88,4%	11.776,1	86,0%	14.058,5
	12. Amministrazioni centrali	2,1%	25,0	0,2%	623,0
Nazionale Totale		65,1%	13.686,0	37,8%	17.731,5
Territoriale	01. Enti territoriali	58,8%	13.343,8	59,3%	19.073,8
	04. ATS	11,8%	1.450,6	6,4%	1.450,1
	07. AdSP	2,0%	270,0	1,2%	270,0
	08. Istituzioni di ricerca	11,8%	5.471,8	24,3%	6.280,0
	09. Vari Pubblico Privato	5,9%	857,0	3,8%	1.100,0
	11. Privati	9,8%	1.100,0	4,9%	1.100,0
Territoriale Totale		34,9%	22.493,2	62,2%	29.273,9
Totale complessivo		100,0%	36.179,2	100,0%	47.005,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

Muovendo lo sguardo alle categorie di destinatari cui si riferiscono i bandi/avvisi (cfr. Tavola 15), la quota principale di risorse (quasi il 40 per cento, pari ad oltre 14 miliardi) si rivolge all'ampia platea dei livelli territoriali di governo (Enti locali, Regioni ed altri organismi a questi legati); circa il 36 per cento delle risorse è indirizzato a soggetti privati (poco meno di 13 miliardi); in termini di numero di bandi/avvisi la quota di questi ultimi sale ad oltre il 60 per cento. Un ulteriore 15 per cento degli importi (circa 5,5 miliardi) è orientato alle istituzioni di ricerca.

TAVOLA 15

BANDI PUBBLICATI: RIPARTIZIONE PER LOCALIZZAZIONE E DESTINATARI

Tipo di destinatario	Num. Bandi	Importo bandi	Importo bandi (%)	Importo progetti
01. Enti territoriali	21,9%	14.260,7	39,4%	20.013,8
04. ATS	4,1%	1.450,6	4,0%	1.450,1
06. Enti pubblici economici	0,7%	520,0	1,4%	880,0
07. AdSP	0,7%	270,0	0,7%	270,0
08. Istituzioni di ricerca	4,8%	5.481,8	15,2%	6.480,0
09. Vari Pubblico Privato	4,8%	1.195,0	3,3%	2.030,0
10. Farmacie rurali	0,7%	100,0	0,3%	100,0
11. Privati	61,0%	12.876,1	35,6%	15.158,5
12. Amministrazioni centrali	1,4%	25,0	0,1%	623,0
Totale complessivo	100,0%	36.179,2	100,0%	47.005,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

Un altro profilo di analisi che può essere utilmente tratto dalla disamina dei bandi/avvisi oggetto di pubblicazione riguarda la durata media della finestra temporale consentita per la partecipazione dei soggetti interessati. Tale indicatore consente, da un lato, una prima valutazione sul grado di velocità delle procedure di attuazione; dall'altro lato, tuttavia, segnala lo sforzo organizzativo richiesto ai destinatari per manifestare il proprio interesse e prendere parte alle iniziative, soprattutto ove le stesse si concentrino nello stesso arco temporale. Trattasi di un aspetto che assume particolare sensibilità nel comparto degli Enti territoriali – tra i principali destinatari dei bandi/avvisi oggetto di pubblicazione – laddove non è riscontrabile in modo uniforme sul territorio un adeguato livello di capacità amministrativa.

Più in dettaglio, la durata media semplice dei bandi/avvisi pubblicati è di circa 43 giorni; nella ripartizione per classi dimensionali dei singoli bandi, si registra una progressiva dilatazione dei tempi medi concessi per la partecipazione, al crescere dell'ammontare delle risorse messe a disposizione. Per i bandi della prima fascia (fino 10 milioni) la durata media è di 15 giorni, dato che sale a 36 per quelli di fascia media e a 79 giorni per quelli più grandi (oltre 100 milioni). Tale tendenza è riscontrabile anche prendendo in considerazione la durata media ponderata per il valore economico dei bandi. Il valore complessivo dell'indicatore, infatti, sale a 77 giorni, a testimonianza del maggior tempo concesso per la partecipazione a procedure di dimensioni più ampie, cui spesso si associano profili di più elevata complessità organizzativa (cfr. Tavola 16).

TAVOLA 16

BANDI PUBBLICATI: DURATA MEDIA PER FASCIA D'IMPORTO

Fascia bando	Durata media semplice	Durata media ponderata	tot. Importo bandi
F1 (<10mln)	15	8	114,0
F2 (tra 10 e 100 mln)	36	43	1.830,6
F3 (oltre 100 mln)	79	79	34.234,5
Totale complessivo	43	77	36.179,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

TAVOLA 17

BANDI PUBBLICATI: DURATA MEDIA PER DESTINATARIO

Destinatario	Durata media semplice	Durata media ponderata	tot. Importo bandi
01. Enti territoriali	61	96	14.260,7
04. ATS	30	30	1.450,6
06. Enti pubblici economici	87	87	520,0
07. AdSP	69	69	270,0
08. Istituzioni di ricerca	49	35	5.481,8
09. Vari Pubblico Privato	77	84	1.195,0
10. Farmacie rurali	183	183	100,0
11. Privati	31	77	12.876,1
12. Amministrazioni centrali	27	29	25,0
Totale complessivo	43	77	36.179,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

Per gli Enti locali entrambi i valori medi di intervallo temporale dei bandi/avvisi, sia semplici sia ponderati per il valore economico degli stessi, risultano maggiori, salendo, rispettivamente, a 61 e a 96 giorni (cfr. Tavola 17). Più contenute, invece, le durate medie per le iniziative riferite alle Amministrazioni centrali e alle istituzioni di ricerca. Per gli operatori privati l'intervallo medio di apertura dei bandi si attesta a circa 31 giorni (77 in termini ponderati).

Sotto il profilo della concentrazione temporale, il 68 per cento delle pubblicazioni è stata effettuata nel trimestre novembre 2021-gennaio 2022; le scadenze per la partecipazione alle procedure pubblicizzate, invece, si concentrano prevalentemente nel mese di dicembre 2021 e nel bimestre febbraio-marzo 2022.

Incentrando l'attenzione sulla macrocategoria degli enti territoriali, si rileva la pressoché integrale concentrazione dei bandi/avvisi di loro spettanza a partire da dicembre 2021. Più in dettaglio (cfr. Tavola 18), nel mese di dicembre risultavano in essere n. 18 dei 32 bandi, per una media di 21 giorni; nel successivo mese di gennaio 2022 il numero di procedure aperte è salito a 28, interessando una media di 22 giorni. A febbraio, i bandi/avvisi in essere si sono attestati sul livello di 22, per una media di 21 giorni; infine, considerando i dati a metà marzo 2022, le procedure aperte in tale ultimo mese risultavano 8, coprendo un periodo medio di 19 giorni.

TAVOLA 18

BANDI PUBBLICATI PER ENTI TERRITORIALI: CONCENTRAZIONE PER MESE

Destinatario	Dic 2021: n° bandi attivi	Dic 2021: n° giorni bandi	Gen 2022: n° bandi attivi	Gen 2022: n° giorni bandi	Feb 2022: n° bandi attivi	Feb 2022: n° giorni bandi	Mar 2022: n° bandi attivi	Mar 2022: n° giorni bandi
01. Enti territoriali	18	21	28	22	22	21	8	19
Totale complessivo	18	21	28	22	22	21	8	19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ItaliaDomani.it.

Appare evidente come la sovrapposizione di pubblicazioni in un periodo temporale ristretto possa generare difficoltà organizzative per gli enti territoriali chiamati alla formulazione di proposte e progetti, in particolare per quelli di minore dimensione o delle aree meridionali; in queste realtà, infatti, l'eventuale clausola di riserva nella destinazione delle risorse del PNRR può causare ulteriore pressione realizzativa, accentuando il rischio

di domanda da parte degli enti territoriali e incidendo sulla capacità di avviare i progetti di investimento e assorbire le risorse. Al riguardo, un ruolo centrale sarà rivestito dalla pronta disponibilità degli strumenti di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa delle realtà territoriali, quali le convenzioni con società a partecipazione pubblica, l'affidamento di incarichi di collaborazione ad esperti e professionisti per il supporto nelle procedure del PNRR, l'attivazione di convenzioni Consip, le forme di supporto tecnico dell'Agenzia di Coesione, oltre a ulteriori iniziative già in essere, finanziate da fondi europei o nazionali (a titolo esemplificativo l'iniziativa «Piani di Intervento per le Competenze, la Capacità Organizzativa e l'Innovazione Locale» o i fondi a disposizione per le attività di progettazione).

UNA LETTURA DEL PROGRESSO FINANZIARIO DEL PIANO ATTRAVERSO I PAGAMENTI

5. L'avanzamento attuativo del PNRR può essere percepito, sotto il profilo finanziario, attraverso l'esame dei flussi di pagamento, tenendo tuttavia in considerazione che alcuni di questi possono essere collegati a richieste di anticipazioni di somme consentite dall'attuale quadro regolamentare (in via ordinaria fino ad un massimo del 10 per cento del costo del singolo intervento del PNRR). La ricostruzione dei pagamenti relativi alle iniziative che compongono il piano risulta un esercizio articolato, in quanto, come già illustrato in avvio della presente relazione, la gestione contabile adottata porta a mantenere evidenza in bilancio dei progetti considerati "in essere", mentre le risorse associate alle nuove iniziative transitano²⁰, secondo il percorso delineato dal d.m. 11 ottobre 2021, sui due seguenti conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato denominati, rispettivamente, «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del *Next Generation* EU-Italia - Contributi a fondo perduto» (n. 25091) e «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del *Next Generation* EU-Italia - Contributi a titolo di prestito» (n. 25092), alla cui gestione provvede il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR, per poi essere trasferiti su apposite contabilità speciali intestate alle Amministrazioni statali titolari di interventi o ai soggetti attuatori. La ricostruzione dei flussi di pagamento già registrati richiede, quindi, di esaminare partitamente quelli riferibili ai progetti in essere, rispetto a quelli relativi a nuove iniziative.

Per i primi, come già esplicitato, si è resa necessaria un'attività preliminare di perimetrazione dei capitoli e piani gestionali di bilancio interessati, non sempre in via esclusiva, dai progetti identificati come già avviati nel PNRR, in attesa della richiesta ricostruzione ufficiale dell'assetto contabile da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. A tal fine – prendendo in considerazione la natura delle somme del PNRR prevalentemente finalizzate agli investimenti – è stata circoscritta l'analisi alla spesa in

²⁰ Il trasferimento dal bilancio dello Stato avviene attraverso il capitolo di spesa n. 8003 "Fondo di rotazione per l'attuazione del *Next Generation* EU-ITALIA" nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, relativo alla missione del bilancio dello Stato 4 "L'Italia in Europa e nel mondo". Le spese in esso registrate sono classificate nella parte capitale del bilancio, all'interno della categoria XXII "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche".

conto capitale, considerata al netto della categoria legata all'acquisto di attività finanziarie²¹. I dati di seguito esposti potranno, pertanto, beneficiare, nelle future relazioni della Corte dei conti, di ulteriori affinamenti nella selezione delle voci di bilancio da prendere in considerazione, in esito alla relativa identificazione in via definitiva e ufficiale.

Secondo tale metodologia, le poste di bilancio associabili ai progetti in essere presentano stanziamenti complessivi pari nel 2020 a 5,7 miliardi (cfr. Tavola 19); tale dato cresce progressivamente nel biennio successivo, passando a 8,3 miliardi nel 2021 e a 10 miliardi nel 2022, per poi tornare a ridursi nelle due seguenti annualità (9,1 miliardi nel 2023 e 5,1 miliardo nel 2024). L'andamento delle risorse risulta coerente con la natura dei progetti in esame, già previsti a legislazione vigente e quindi più rapidi nella fase di attivazione, rispetto alle nuove iniziative d'investimento.

TAVOLA 19

STANZIAMENTI DI BILANCIO PER PROGETTI PNRR IN ESSERE

Missione bilancio dello Stato	Stanz. 2020	Stanz. 2021	Stanz. 2022	Stanz. 2023	Stanz. 2024
008.Soccorso civile		450			
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	65	111	154	30	
011.Competitività e sviluppo delle imprese	580	1.411	2.684	3.145	1.425
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.516	1.682	2.868	3.012	2.828
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.124	1.941	1.544	1.331	167
017.Ricerca e innovazione		431	369		
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	127	232	286	98	
019.Casa e assetto urbanistico	86	243	682	670	456
020.Tutela della salute	1.582	864	249	49	49
022.Istruzione scolastica	673	896	1.167	748	200
Totale complessivo	5.753	8.262	10.004	9.082	5.127

Fonte: elaborazione Corte dei conti. I valori si riferiscono al Titolo II della spesa, con esclusione della categoria XXXI e del capitolo 8003

In questo quadro di risorse, focalizzando l'attenzione sull'implementazione dei progetti in bilancio al termine del secondo semestre 2021, emergono impegni di competenza per complessivi 7 miliardi (cfr. Tavola 20); per oltre due terzi sono riconducibili alla missione 11 "competitività e sviluppo delle imprese" (20 per cento), alla missione 13 "diritto alla mobilità e sviluppo del sistema di trasporti" (23,6 per cento) e alla missione 14 "infrastrutture pubbliche e logistica" (23,4 per cento).

Tali risultati mettono in luce un elevato tasso di attivazione degli stanziamenti di bilancio, che si attesta quasi all'85 per cento. Nella ripartizione per missioni, si posizionano al di sotto del richiamato valore, in particolare, la missione 17 "ricerca e innovazione", che si ferma al 7,8 per cento, e la missione 22 "istruzione scolastica", ci si attesta al 48,3 per cento.

Sul fronte dei pagamenti, a fine 2021 si registrano flussi finanziari in uscita per complessivi 4,3 miliardi (cfr. Tavola 20); ciò mette in luce un tasso di finalizzazione degli stanziamenti del 52,3 per cento. Su tale dato hanno inciso in senso positivo le missioni 8 "soccorso civile" e 11 "competitività e sviluppo delle imprese" nelle quali si registra

²¹ Non è stato altresì preso in considerazione il capitolo di spesa n. 8003 "Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-ITALIA" in quanto relativo ai progetti che costituiscono nuove iniziative.

un'integrale utilizzazione delle risorse disponibili. Nel primo caso si tratta delle somme da trasferire alla Presidenza del Consiglio per gli investimenti volti a mitigare il rischio idraulico e idrogeologico (450 milioni); nel secondo caso, il dato riflette i pagamenti per i crediti d'imposta del Piano Transizione 4.0 (553 milioni), nonché per quelli legati agli interventi di efficientamento energetico e per quelli legati alle ricostruzioni post eventi sismici del 2012 e 2016. Rilevante anche il dato dei pagamenti riferibili alla missione 13 "diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto", sostanzialmente dovuti ai contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato S.p.a., per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (1,2 miliardi).

TAVOLA 20

STANZIAMENTI DI BILANCIO PER PROGETTI PNRR IN ESSERE

Missioni bilancio dello Stato	Stanz. 2021	Impegni 2021	Pagamenti 2021	Pag/Imp	Pag/Stanz.
Soccorso civile	450	450	450	100,0%	100,0%
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	111	91	35	82,5%	31,9%
Competitività e sviluppo delle imprese	1.411	1.411	1.411	100,0%	100,0%
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.682	1.651	1.276	98,1%	75,8%
Infrastrutture pubbliche e logistica	1.941	1.638	674	84,4%	34,7%
Ricerca e innovazione	431	34	28	7,8%	6,5%
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	232	183	167	78,9%	72,1%
Casa e assetto urbanistico	243	231	81	94,8%	33,1%
Tutela della salute	864	864	22	100,0%	2,5%
Istruzione scolastica	896	433	176	48,3%	19,7%
Totale complessivo	8.262	6.986	4.320	84,6%	52,3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti. I valori si riferiscono al Titolo II della spesa, con esclusione della categoria XXXI e del capitolo 8003

Particolarmente basso il tasso di pagamento delle risorse legate alla missione 20 "tutela della salute" (2,5 per cento) e alla missione 17 "ricerca e innovazione" (6,5 per cento); per la prima, a fronte di un integrale impegno degli stanziamenti (864 milioni), si rilevano un flusso di pagamenti molto contenuto (22 milioni), prevalentemente a causa degli interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica. Nel secondo caso, il risultato è legato alla bassa attuazione finanziaria, già a livello di impegno delle somme, del fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (282 milioni) e del finanziamento aggiuntivo per i PRIN universitari (112 milioni).

Rispetto al livello degli impegni di competenza, fanno registrare un tasso di pagamento di molto inferiore anche le missioni 19 "Casa e assetto urbanistico" (-62 punti percentuali), 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" (-51 punti percentuali) e 14 "infrastrutture pubbliche e logistica" (-50 punti percentuali). Nel primo ambito, lo scarto è dovuto ai contributi ai Comuni superiori ai 15000 abitanti per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, per la riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale e per il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale. Nel secondo caso si tratta dei contributi destinati alle infrastrutture della rete idrica; infine, con riferimento alla missione 14, la divergenza tra somme impegnate e pagate è legata, in prevalenza, ai contributi rivolti ai comuni per le opere pubbliche in

materia di efficientamento energetico e per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale.

Molto più contenuto, attesa la fase iniziale del piano, il trend dei pagamenti relativi ai nuovi progetti che, come già richiamato, sono gestiti contabilmente attraverso i conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato e le apposite contabilità speciali intestate alle Amministrazioni centrali titolari di interventi nel PNRR. Più in dettaglio, nel 2021 risultano pagamenti per 0,6 milioni a valere sul solo conto di Tesoreria n. 25092 (Contributi a titolo di prestito); nel 2022, fino alla data di rilevazione del 10 marzo, emergevano pagamenti per ulteriori 139,5 milioni (di cui 130,5 a valere sul citato conto 25092 e 9 milioni sul conto gemello 25091 legato ai contributi a fondo perduto). I pagamenti del 2021 sono stati destinati in favore di tre Provveditorati alle opere pubbliche, a titolo di anticipazioni di somme per opere di efficientamento degli edifici giudiziari. Tali somme, al 10 marzo 2022, risultavano sostanzialmente ancora nella disponibilità dei Provveditorati. I pagamenti del 2022 sono rivolti, per 120 milioni, alla contabilità speciale intestata al MAECI per la misura volta a sostenere l'internazionalizzazione delle PMI attraverso il Fondo introdotto con la legge 394/1981; di questi, 78 milioni risultavano già trasferiti al soggetto gestore SIMEST S.p.A. Ulteriori 17 milioni sono stati pagati alla contabilità speciale intestata al Ministero per la transizione digitale che, a sua volta, ha provveduto al relativo integrale trasferimento al soggetto attuatore del progetto; infine, 2,5 milioni sono stati pagati direttamente all'Agenzia spaziale europea, a titolo di anticipazione relativamente all'investimento "Osservazione della Terra" nell'ambito della missione 1, componente 1, del PNRR. Ammonta, quindi, a poco meno di 100 milioni l'importo dei pagamenti che, a inizio marzo, avevano raggiunto i soggetti attuatori.

LA GOVERNANCE DEL PNRR A LIVELLO REGIONALE: PRIMI ELEMENTI DESCRITTIVI

1. Una parte importante di progetti di investimento finanziati all'interno del PNRR trova attuazione a livello regionale. La complessità delle iniziative e i tempi strettamente definiti per il relativo avanzamento hanno richiesto alle Regioni e alle Province autonome, in coerenza con quanto previsto dal d.l. n. 77/2021 per le amministrazioni centrali titolari di interventi, l'adozione di schemi organizzativi a presidio della corretta e tempestiva implementazione delle misure ad esse affidate. Utili elementi circa l'assetto di tali formule organizzative, rimesse all'autonomia dei singoli enti, possono essere tratti dall'esame dei Piani territoriali che le Regioni sono state chiamate a predisporre nell'ambito del sub-investimento 2.2.1 della missione 1, Componente 1, del PNRR, dedicato all'assistenza tecnica offerta a livello centrale e locale, volta a supportare gli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse, in funzione della concreta implementazione delle azioni di semplificazione previste nel PNRR (cui è associato l'importo complessivo di 368,4 milioni).

La misura, come previsto dall'art. 9 del d.l. n. 80/2021, prevede la creazione di un pool di 1.000 esperti, che supporteranno Regioni, Province e Comuni nella gestione delle procedure maggiormente critiche. In coerenza con i principali ambiti di intervento del PNRR, le procedure oggetto di sostegno riguarderanno, in particolare, i settori: ambiente, fonti rinnovabili, rifiuti, edilizia e urbanistica, appalti e infrastrutture digitali. Per il conferimento degli incarichi è previsto un contributo statale di complessivi 320,3 milioni, ripartiti con dPCM 12 novembre 2021 fra Regioni e Province autonome. A tal fine, in base all'art. 2 del citato dPCM, queste ultime dovevano predisporre appositi Piani territoriali finalizzati a mettere a disposizione degli enti locali una quota dei professionisti ed esperti contrattualizzati. Detti Piani andavano redatti secondo uno schema *standard* allegato al richiamato dPCM e sottoposti alla valutazione di congruenza e all'approvazione da parte del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 4). Nello schema *standard* una specifica parte del Piano è dedicata proprio ai profili di *governance*, richiedendo una descrizione della composizione e delle modalità di funzionamento della Cabina di regia e l'indicazione dei canali di ascolto delle amministrazioni del territorio e degli *stakeholders*. I Piani territoriali esprimono il modello organizzativo di assistenza tecnica alla gestione delle procedure complesse che ciascuna Regione ha ritenuto più adatto alle specifiche esigenze del territorio, secondo una logica c.d. a geometria variabile, pur all'interno di uno schema-tipo definito a livello centrale. Nella definizione del sistema di *governance* e di responsabilità nella gestione delle risorse, un ruolo di preminente centralità è svolto dalla costituzione di una Cabina di regia (CdR) regionale incaricata della pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti ed esperti. Tale struttura è costituita da rappresentanti della Regione o Provincia autonoma, ANCI e UPI e può, in base a valutazioni operate a livello regionale, anche coincidere con organi o strutture già costituiti e operativi sul territorio (quali, ad esempio, il Consiglio delle autonomie locali). È prevista, inoltre, la creazione di una Segreteria tecnica con funzione di supporto alle attività della CdR.

2. Attesa la scadenza fissata per la chiusura del progetto in discorso (31 dicembre 2021), tutti gli enti interessati hanno presentato i Piani territoriali e ottenuto la prescritta autorizzazione. Sebbene si tratti di documenti incardinati in una specifica misura del PNRR, il relativo esame restituisce un quadro completo delle scelte organizzative adottate a livello regionale, utile a formulare alcune considerazioni di ordine più generale in relazione alla *governance* del PNRR. Gli esiti di una lettura sinottica dei piani, riportati nella successiva tabella, sono di seguito sinteticamente esposti.

In linea con quanto previsto dal dPCM 12 novembre 2021, come detto, la *governance* territoriale contempla l'istituzione di una CdR: sia sotto il profilo strutturale che funzionale, essa si presenta come organo caratterizzato da diffusa omogeneità su tutto il territorio. È stata impiantata da ogni Regione ed è una struttura a composizione mista tecnico-politica (ad eccezione della Regione Umbria che ha optato per la separazione tra Cabina di regia politica e Cabina di regia tecnica): ne fanno parte, infatti, organi del vertice politico e amministrativo dell'ente Regione/Provincia autonoma, assicurando altresì la rappresentanza degli enti locali attraverso la partecipazione di membri Anci, Upi, Uncem, ovvero del CAL. In alcune Regioni la partecipazione alla Cabina di regia si estende ad altri soggetti, come le associazioni di categoria in Basilicata e i Presidenti di Provincia in Molise e Umbria, ovvero taluni esperti con specifici profili professionali: un esempio si ha in Emilia-Romagna il cui Piano prevede l'ingresso nella CdR di un esperto in *cybersecurity* e un esperto digitale.

La *mission*, sinteticamente delineata dal dPCM come “pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti”, è stata declinata nei Piani in maniera standardizzata: in tutte le Regioni le attività di pianificazione, gestione, proposta, valutazione e verifica nell'attivazione degli interventi includono l'organizzazione delle attività dei professionisti/esperti, l'individuazione delle *milestone* regionali e della *roadmap* di progetto, articolata con riferimento alle singole procedure complesse e agli specifici compiti che dovranno essere assolti dalle *task force*. Alla CdR è affidata anche la verifica dello stato d'avanzamento dell'attività programmata ai fini della predisposizione del “Rapporto di monitoraggio e valutazione” da trasmettere semestralmente al DFP, con indicazione delle procedure che avranno beneficiato di supporto, delle attività svolte, di eventuali problemi riscontrati e delle soluzioni individuate. Pertanto, la CdR costituisce ovunque un organismo decisionale strategico a carattere collegiale, che agisce a supporto delle decisioni e in raccordo con i soggetti istituzionali responsabili della gestione e attuazione delle attività di professionisti ed esperti. In diverse Regioni (ad es. Campania, Emilia-Romagna, Lombardia) questo mandato si arricchisce di una attività di coordinamento interistituzionale e raccordo con altri strumenti di programmazione attivi nel territorio per assicurare la sinergia tra il Piano e gli altri interventi attuati con risorse del *Recovery Fund* e non solo, proiettando così tale strumento organizzativo ben oltre la *governance* specifica del sub-investimento 2.2.1. La CdR viene qualificata, inoltre, come sede di confronto e coordinamento tra la Regione e il sistema delle autonomie locali, in grado di attivare anche canali di ascolto degli *stakeholders* del territorio ed in particolare delle associazioni di rappresentanza del mondo economico e sociale (ad es. in Veneto e Basilicata), finalizzati all'informazione sullo stato di avanzamento delle attività e al recepimento di eventuali segnalazioni di

criticità nel percorso di attuazione dei progetti e delle conseguenti proposte di miglioramento.

3. Il pluralismo delle scelte organizzative si esprime con maggiore evidenza con riferimento agli organi di natura tecnica, in particolare alle *task force* presso le quali è destinata la gran parte degli esperti reclutati a seguito della approvazione dei Piani. L'articolazione dei nuclei tecnici determina differenti livelli di complessità della *governance*: si va, infatti, da una struttura minimale secondo un modello organizzativo accentrato presso la Regione che prevede, accanto all'organo di indirizzo politico-strategico, una segreteria tecnica di supporto e una *task force* interdisciplinare o pool di esperti (ad es. P.A. di Trento, Friuli V.G., Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto), a strutture organizzative più complesse che prevedono una pluralità di gruppi di lavoro tecnici, prevalentemente differenziati sulla base di due criteri: territoriale e funzionale.

Il primo (ad es. Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria e Sardegna) comporta un'articolazione decentrata delle *task force* prevedendo un nucleo tecnico regionale cui si affianca un distinto nucleo a supporto delle autonomie locali, Province e Comuni o loro raggruppamenti (come nel caso della Basilicata che ha individuato i 9 Ambiti Socio Territoriali quali destinatari delle attività degli esperti/professionisti). La *task force* territoriale, in adesione ad un modello ancora più decentrato, può essere articolata a sua volta in più gruppi di esperti coincidenti con le circoscrizioni provinciali (così in Emilia-Romagna, Lazio, Liguria). A questa differenziazione su base territoriale consegue anche una specializzazione degli esperti nella tipologia di assistenza alle filiere di procedure autorizzatorie, differenti in base alle competenze istituzionali delle amministrazioni coinvolte (ambiente, bonifiche, energie rinnovabili, rifiuti e risorse idriche per la *task force* regionale, prevalentemente edilizia e urbanistica per la *task force* territoriale).

L'adozione del criterio funzionale (seguito ad esempio da Calabria, Campania, Lombardia) determina, invece, la distinzione tra *task force* interdisciplinare/trasversale e multidisciplinare/settoriale, solitamente allocate presso la Regione, ma a disposizione di tutte le amministrazioni locali. Alla prima sono destinati esperti di monitoraggio e rendicontazione, esperti digitali, gestionali e con competenze trasversali, mentre la *task force* settoriale è costituita dai professionisti reclutati in relazione alle specifiche procedure complesse oggetto di semplificazione (valutazioni e autorizzazioni ambientali / bonifiche / energia / rifiuti / edilizia e urbanistica / appalti).

Va considerato, inoltre, che nell'ottica di assicurare un adeguato livello di flessibilità all'organizzazione al fine di meglio rispondere al fabbisogno tecnico che sarà espresso dal territorio, alcune Regioni prevedono che le strutture tecniche di *governance* possano assumere aspetti operativi variabili (ad esempio nel numero e profilo professionale degli esperti), in funzione non solo delle esigenze di decentramento e delle necessità funzionali, ma anche in relazione alle diverse fasi temporali di sviluppo del Piano.

4. Quanto al mandato, la *task force* territoriale o settoriale fornisce assistenza tecnica alla filiera di enti coinvolti nei diversi interventi, andando a rafforzare la capacità attuativa delle amministrazioni. È una struttura deputata a soddisfare, attraverso un'attività qualificata in alcuni casi come *service desk* (consulenza e supporto ai soggetti che intendono partecipare alle manifestazioni di interesse e ai bandi per gli investimenti) specifici fabbisogni tecnico-amministrativi che caratterizzano le fasi prodromiche alla attuazione degli interventi. La *task force* di natura interdisciplinare/trasversale concentra invece le sue funzioni nel supporto e nel raccordo tra tutti i livelli in cui si articola la governance del Piano, provvedendo alla reingegnerizzazione delle procedure e alla definizione di modelli efficienti ed efficaci per la gestione dei flussi, validi per tutti i soggetti attuatori locali. Assicura inoltre il conseguimento delle *milestone* indicate nel Piano, contribuendo a fissare i *target* regionali e attivando il sistema di misurazione dei tempi dei procedimenti, elemento essenziale per la definizione, entro giugno 2022, della *baseline* per la determinazione degli obiettivi di riduzione dell'arretrato e della tempistica connessa alle procedure complesse.

Le competenze della *task force* trasversale sono assorbite, laddove questo organo tecnico non sia previsto nel modello organizzativo scelto dalla Regione, dalle funzioni affidate alla segreteria tecnica (*task force tecnica* in Abruzzo, *nucleo tecnico regionale* in Basilicata ed Emilia-Romagna, *struttura temporanea di progetto* in Valle d'Aosta), anello di congiunzione tra la CdR e le *task force* tecniche, con il compito prioritario di supportare il nucleo di indirizzo politico-strategico e di mettere a rete il lavoro dei professionisti-esperti allocati presso le *task force*.

Di rilievo lo specifico riferimento alla figura del *Project manager* contenuto in alcuni Piani (Abruzzo, Emilia-Romagna, Calabria, Marche), figura inserita sia nella segreteria tecnica che nelle *task force* con compiti di coordinamento. La presenza di questa figura, insieme a quella del RUP di Piano con cui agisce in stretto raccordo, sembra rispondere all'esigenza di mettere a fuoco una cultura di progetto nell'amministrazione pubblica locale, nella convinzione che l'applicazione di standard rigorosi di *project management* possa favorire un più agevole governo delle complessità generate dal ricco portafoglio di iniziative di investimento aperto dal PNRR e dalla gestione dei relativi flussi informativi.

Governance regionale PNRR

ABRUZZO			
Struttura	Composizione	Coinvolgim. EELL	Mandato
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia Presidente della Giunta regionale, Assessore al Personale con funzione di coordinatore, Presidente dell'Upi, Presidente dell'Anci (regionale)	SI	Presa d'atto dei criteri di selezione degli esperti; condivisione della proposta di organizzazione e distribuzione territoriale dei due Nuclei a seguito del reclutamento degli esperti; aggiornamento della lista delle procedure complesse oggetto di intervento da parte dei due Nuclei; approvazione della rilevazione dei tempi delle procedure nel secondo semestre 2022 come baseline e definizione dei target annuali; approvazione dei report semestrali di monitoraggio sullo stato di avanzamento (rispetto dei milestone fissati); definizione di eventuali campagne di comunicazione a seguito dei risultati raggiunti
	Task force tecnica Direttore della Presidenza, Direttori competenti delle materie monitorate, Adg del POR FESR-FSE e dall'Autorità di programmazione Nazionale	NO	Funzione di supporto e di raccordo tra tutti i livelli previsti nella Governance del Piano. In particolare, si occuperà di verificare l'attuazione ed il monitoraggio delle azioni di semplificazione mediante project manager previsti in ciascun livello dei tre livelli tecnici.
Organo tecnico	Nucleo territoriale Esperti, quattro rappresentanti tecnici delle Province e quattro rappresentanti tecnici dei comuni capoluogo. <i>Referente regionale del Nucleo territoriale</i> : Dirigente del Servizio Enti locali con funzione di coordinamento e di raccordo con la Task force tecnica, supportato da un project manager	SI	Smaltire gli arretrati sulla base delle procedure complesse segnalate nel piano dei fabbisogni
	Nucleo regionale Esperti e Dirigenti dei servizi monitorati. <i>Referente regionale del Nucleo regionale con funzione di coordinamento e di raccordo con la Task force tecnica</i> : Dirigente della programmazione nazionale, supportato da un project manager.	NO	Semplificazione delle procedure interne alla Regione

CORTE DEI CONTI

Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

Sezioni riunite in sede di controllo

Marzo 2022

125

BASILICATA				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia	capo di Gabinetto della Giunta/Presidente UPI/Presidente ANCI/eventuali rappresentanti delle associazioni di categoria o altri Enti interessati	SI	Agisce per: pianificazione/gestione/verifica attività degli esperti. Fornisce indirizzi al Nucleo tecnico
	Nucleo tecnico regionale	esperti individuati dalla Regione Basilicata	NO	agisce nel solco degli indirizzi definiti dalla Cabina di regia e svolge le funzioni di: pianificazione delle attività/coordinatione tecnico/identificazione di soluzioni comuni e messa a rete delle task force di esperti/sorveglianza attuazione delle attività pianificate/ascolto amministrazioni del territorio interessate agli interventi/individuazione e implementazione di azioni per la semplificazione, la digitalizzazione e l'efficienza delle procedure/rilevazione e valutazione dei risultati/interlocuzione con le Amministrazioni territoriali e con gli stakeholders
Organo tecnico	Task force integrata di supporto alla Regione e alle Province di Potenza e Matera	14 esperti presso le sedi di queste Amministrazioni	SI	fornire assistenza alle filiere di enti coinvolti nelle procedure autorizzatorie in materia ambientale/bonifiche/energie rinnovabili/rifiuti e risorse idriche
	Task force supporto ai Comuni aggregati in Ambiti Socio Territoriali	9 esperti stabilmente presso i comuni di Potenza e Matera e prevedendo azioni sul campo e missioni presso tutti i 9 AST	SI	rafforzare la capacità attuativa degli EELL migliorando le procedure relative a edilizia, urbanistica e gare d'appalto

P.A. BOL+A14:E22ZANO				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia	Presidente Provincia Autonoma/Direttore generale/Segretario generale/Direttori di dipartimento/Presidente del Consorzio dei Comuni	SI	fornisce indirizzo politico e coordinamento generale/decisioni strategiche/definizione delle attività degli esperti e dei risultati da conseguire in coordinamento con le strutture amministrative di riferimento
	Task force provinciale	insediata presso la Ripartizione Europa della Provincia autonoma; nominato un membro del Consorzio dei Comuni per assicurare il coinvolgimento dei 116 Comuni della PA Bolzano	SI	monitora l'attuazione dei progetti finanziati e verificare tutti gli aspetti che incidono sul buon uso delle risorse PNRR/riceve trimestralmente i rapporti predisposti dagli esperti/fornisce supporto alla CdR attraverso le strutture di riferimento
	Task force trasversale al servizio di raggruppamenti di Amministrazioni	saranno costituite da professionisti/esperti con riferimento a procedure di carattere trasversale	SI	fornisce supporto alle procedure complesse trasversali, quali la digitalizzazione dei processi amministrativi o l'affidamento di contratti pubblici
CALABRIA				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia	responsabili regionali delle tematiche di interesse del Piano/UIP e ANCI/Dirigenti delle direzioni regionali e dei Settori che afferiscono alle singole linee di intervento	SI	organismo decisionale strategico che agisce a supporto delle decisioni e in raccordo con i soggetti istituzionali responsabili della gestione e attuazione delle attività dei professionisti ed esperti
	Segreteria tecnica	non specificata	NO	agevola l'esecutività, l'organizzazione e il project management delle attività del Piano territoriale/supporta operativamente la CdR regionale nei suoi compiti con riferimento alla pianificazione, gestione, verifica e assistenza alla verifica delle attività degli esperti
	Task force di staff presso la Regione (gruppo di lavoro interdisciplinare)	1 esperto di monitoraggio/1 esperto digitale per impostare il sistema di misurazione dei tempi dei procedimenti e fissare i target regionali/Project manager con compiti di coordinamento; riferisce al RUP del Piano assicurando l'attuazione operativa secondo le milestones stabilite	NO	procede alla reingegnerizzazione delle procedure complesse e alla definizione di modelli efficienti ed efficaci per la gestione dei flussi/deve assicurare il conseguimento delle milestone indicate nel Piano
Organo tecnico	Task force territoriali	1 esperto ambientale/ 1 esperto edilizia/ 1 esperto transizione digitale (sistemista)/1 esperto energie rinnovabili/ 1 coordinatore con competenze trasversali (referente del sottogruppo/esperto di dominio che affianca il Project manager della task force trasversale)	SI	soddisfare specifici fabbisogni legati alla fase di progettazione e realizzazione degli interventi/verificare l'attuazione dei singoli progetti/facilitare i processi/servizio desk

CORTE DEI CONTI

Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

Sezioni riunite in sede di controllo

Marzo 2022

127

CAMPANIA				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia	Capo di Gabinetto del Presidente o suo delegato, nove rappresentanti regionali (uno per ciascuna Struttura di Primo Livello interessata dalle procedure complesse), un rappresentante dell'ANCI ed uno dell'UPI.	SI	sede di confronto e coordinamento tra la Regione e il sistema delle autonomie locali/attività di pianificazione, gestione, proposta, valutazione e verifica nell'attuazione degli interventi/organizzazione attività dei professionisti/coordinamento interistituzionale e raccordo con altri strumenti di programmazione attivi sul territorio e con gli altri organi interessati
	Segreteria tecnica	cinque professionisti ed esperti: un ingegnere civile/architetto/geometra; un esperto in procedure di appalto; un esperto in programmazione e rendicontazione europea; un ingegnere chimico/biologo/geologo/ingegnere ambientale o energetico; un ingegnere elettronico/telecomunicazioni/informatico. La Segreteria tecnica potrà inoltre eventualmente essere arricchita dalla presenza di funzionari regionali e territoriali.	SI	supporto alla CdR/funzioni di monitoraggio/attivazione sistema di misurazione dei tempi dei procedimenti/predisposizione dei rapporti di monitoraggio e valutazione semestrale/coordinamento con le strutture regionali deputate all'attuazione del PNRR
Organo tecnico	Task force interdisciplinari	composte da esperti allocabili, a seconda delle esigenze, in base alla numerosità e complessità delle procedure, al livello di arretrato, alla popolazione residente, alla presenza di poli industriali e predisposizione all'installazione impiantistica		supporto degli Enti Territoriali di ciascuna area interessata, con finalità di consultazione, ausilio, confronto ed analisi dei risultati, intermedi e finali, conseguiti
	Task force settoriali/specializzate	regionali, provinciali e territoriali. Composte da esperti nei settori specifici oggetto di intervento	SI	supporto agli Enti Territoriali di ciascuna area interessata, con finalità di consultazione, ausilio, confronto ed analisi dei risultati, intermedi e finali, conseguiti

EMILIA ROMAGNA				
Organo di indirizzo politico	cabina di regia	presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza, coadiuvato dall'Assessore con deleghe all'organizzazione e alla semplificazione/un rappresentante Anci, Upi e Uncecm/ un rappresentante per provincia/tre esponenti delle Unioni/ 4 esperti (tra cui in cyber security e digitalizzazione)	SI	funzione politica/sorveglianza sulla attuazione del Piano in coerenza con gli obiettivi del Patto regionale per la semplificazione /assicura la sinergie tra il Piano e gli altri interventi attuati sul territorio regionale con risorse del Recovery Fund. Presa d'atto dei criteri di selezione degli esperti, condivisione proposta di organizzazione e distribuzione territoriale delle task force/aggiornamento lista procedure complesse/approvazione baselinea entro secondo semestre 2022/approvazione report semestrali di monitoraggio
Organo tecnico	9 task force multidisciplinari provinciali	5 esperti (in: procedimenti edilizia/transizione digitale-sistemista/ambiente/energie rinnovabili; 1 project manager con competenze trasversali)	SI	definizione di processi di autorizzazione finale, comprendenti alcuni endo-procedimento in capo a soggetti esterni/stima di lead time e del grado di accoglimento per ciascuno, tempi massimi e tempi incompribili/ribaltamento delle milestones sulle 9 province/misurazione della baseline/proposta di piano con obiettivi al 2023 e 2025
	nucleo tecnico regionale	Direttore Generale regionale per l'attuazione del Piano/Direttori Generali competenti per materie/altri Dirigenti deputati al monitoraggio del Piano/ 11 esperti presso la Regione o le Agenzie regionali	NO	supporto alla CdR/attivazione sistema di misurazione dei tempi dei procedimenti/fissazione target reional/assicura il raccordo tra le azioni di semplificazione attuate sul territorio con le Task force e le azioni intraprese a livello regionale nell'ambito del Patto regionale di semplificazione
	project manager	esperto	NO	redazione report semestrali da trasmettere al DFP da parte del RUP
FRIULI V. G.				
Organo di indirizzo politico	cabina di regia	rappresentanti delle Direzioni regionali settoriali/1 rappresentante ANCI	SI	pianificazione e verifica dei procedimenti connessi alla attuazione del Piano/verifica del rispetto dei target nazionali e regionali di riduzione dei tempi e degli arretrati
Organo tecnico	segreteria tecnica	personale regionale e una unità di esperti	NO	supporto alla CdR
	pool esperti	opera in maniera trasversale tra le Direzioni settoriali della Regione e i Comuni, in base alle procedure oggetto di semplificazione. Pool a disposizione e spendibile su tutto il territorio	SI	individua, attraverso la reingegnerizzazione dei processi, la formula ottimale di completamento e semplificazione delle procedure

CORTE DEI CONTI

Relazione sullo stato di attuazione del PNRR

Sezioni riunite in sede di controllo

Marzo 2022

129

LAZIO				
Organo di indirizzo politico	cabina di regia	4 componenti (Direttore Generale/Segretario Generale/2 rappresentanti Anci/Upi/Uncem)	SI	compiti di pianificazione strategica e verifiche di impatto dell'attività dei professionisti ed esperti
	segreteria tecnica progettuale	7 esperti in quattro ambiti trasversali	NO	supporto alla CdR/pianificazione, monitoraggio, rendicontazione delle attività dei professionisti ed esperti
Organo tecnico	3 task force multidisciplinari territoriali (Lazio nord - Lazio centro - Lazio sud)	ciascuna costituita da 16 esperti	SI	operano sui 9 ambiti settoriali (valutazioni e autorizzazioni ambientali/bonifiche/rinnovabili/rifiuti/edilizia e urbanistica/appalti/infrastrutture digitali/supporto trasversale)
	1 task force multidisciplinare regionale	21 esperti	SI	competenze operative sui 9 ambiti specifici (valutazioni e autorizzazioni ambientali/bonifiche/rinnovabili/rifiuti/edilizia e urbanistica/appalti/infrastrutture digitali/supporto trasversale)
LIGURIA				
Organo di indirizzo politico	cabina di regia	Segretario generale/Direttori e Vice Direttori della Regione/Anci Liguria. Articolata in sezioni tematiche	SI	pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti. Importante ruolo di facilitatore affidato ad ANCI (raccordo tra Regione ed enti locali, monitoraggio costante dei fabbisogni del territorio, facilitazione dei contatti tra enti del territorio e professionisti ed esperti)
	segreteria tecnica (task force regionale multidisciplinare)	6 esperti + personale della Regione tra i quali è nominato un coordinatore, punto di contatto con la CdR e le task force settoriali (dura in carica 12 mesi rinnovabili)	NO	supporto alla CdR/compti di coordinamento e verifica degli obiettivi assegnati
Organo tecnico	4 task force provinciali (La Spezia, Savona, Imperia, Città metropolitana di Genova)	esperti e un coordinatore con compiti di coordinamento delle attività e verifica degli obiettivi	SI	strutture multidisciplinari al servizio di più amministrazioni; garantiscono il supporto agli enti locali in relazione alle specifiche esigenze connesse alle procedure complesse

LOMBARDIA				
Organo di indirizzo politico	Gruppo di Lavoro per attuazione del PNRR	costituito da Dirigenti Regione e integrato da rappresentanti Anci e Upi	SI	lavoro per la predisposizione del Piano per A. T. integrato con gli strumenti già adottati ai fini dell'attivazione del Programma strategico per la semplificazione
Organo tecnico	segreteria tecnica	6 esperti presso la Regione (ingegneri gestionali, esperti in rendicontazione e monitoraggio delle procedure complesse)	NO	compiti di pianificazione, gestione, coordinamento e verifica delle attività dei professionisti/supporto al GdL per l'attuazione del PNRR
	8 task force regionali per ambito (valutazioni e autorizzazioni ambientali / bonifiche / energia / rifiuti / edilizia e urbanistica / appalti / infrastrutture digitali)	117 esperti chiamati a lavorare in stretto raccordo con i funzionari dei Comuni	NO	unità settoriali al servizio di raggruppamenti di amministrazioni in cui si verificano le maggiori necessità, anche ai fini del rispetto dei tempi massimi concessi per la spesa e per la piena realizzazione dei progetti.
MARCHE				
Organo di indirizzo politico	cabina di regia	composizione mista tecnico-politica: presieduta dall'Assessore agli Enti locali e vedrà la partecipazione dei dirigenti regionali (o loro delegati) competenti per materia (enti locali e semplificazione, ambiente e territorio, appalti, informatica, fondi europei e bilancio). La rappresentanza degli Enti locali sarà assicurata da rappresentanti di ANCI, UPI e UNCEM	SI	pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti/pre-disposizione del Rapporto di monitoraggio e valutazione da trasmettere al DFP. Individuazione delle milestone regionali e di una Roadmap di progetto/articolata con riferimento alle singole procedure complesse e all'attività che dovranno svolgere in concreto le task force multidisciplinari al servizio di più amministrazioni
Organo tecnico	segreteria tecnica	2 esperti con profilo project manager con esperienza nella gestione di progetti complessi e nel coordinamento di gruppi di lavoro e di supporto tecnico-specialistico per la costruzione di sistemi di controllo.	NO	supporto alla CdR
	task force multidisciplinari	costituite da esperti a disposizione sia degli uffici regionali sia degli EELL (a partire da luglio 2022)	SI	compiti di consulenza e supporto nelle fasi di pianificazione e progettazione e nella fase di gestione delle procedure autorizzatorie/assistenza tecnica ai soggetti proponenti i progetti/supporto alla implementazione degli strumenti di digitalizzazione delle procedure complesse

MOLISE				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia	Presidente della Regione, Assessore al personale, Consigliere delegato alla “Semplificazione dei procedimenti amministrativi e digitalizzazione Agenda Digitale” con deleghe all’organizzazione e alla semplificazione, i Presidenti delle Province, il Presidente di ANCI e un rappresentante per ciascuna Unione dei Comuni del territorio regionale.	SI	pianificazione/gestione/verifica delle attività dei professionisti
	segreteria tecnica coordinata	coordinata dal RUP e dagli altri Direttori di Dipartimento regionali competenti per le materie oggetto di intervento. La segreteria è ulteriormente composta da un numero variabile di professionisti ed esperti nelle materie di management di progetto e di competenze tecniche specialistiche	SI	Supporto della Cabina di regia regionale; impostazione del sistema di misurazione dei tempi dei procedimenti per definire i valori di baseline e i target di miglioramento semestrali, intermedi di Piano e finali e redigirà, in base ai dati forniti dalle task force regionale e provinciali, i report semestrali da sottoporre alla Cabina di regia e da trasmettere, a cura del RUP, al Dipartimento della Funzione pubblica.
	task force multidisciplinari	coordinate da un professionista con competenze manageriale e trasversali che riferirà direttamente al RUP del Piano e composta a seconda delle linee di intervento da tecnici con competenze riconducibili alle specifiche di progetto		
Organo tecnico			SI	Gantire gli interventi sul territorio
PIEMONTE				
Organo di indirizzo tecnico-politico	Osservatorio regionale: svolge le funzioni della Cabina di regia	Presidente della Regione Piemonte, Presidente dell’UPI Piemonte, Presidente di ANCI Piemonte, Sindaco della città metropolitana di Torino, Presidente di ANPCI Piemonte, Presidente di ALI Piemonte-Lega delle Autonomie Locali. Alla cabina di Regia partecipano inoltre il Direttore della Direzione della Giunta regionale e il Direttore della Direzione Ambiente, Energia e Territorio. Inoltre, l’Osservatorio regionale, ai fini dell’Intesa , potrà essere integrato, di volta in volta, con i dirigenti e funzionari delle altre Direzioni competenti per materia, ed eventualmente con i tecnici degli enti locali.	SI	Poteri di indirizzo tecnico-politico, impulso e coordinamento generale. E' in particolare incaricata della pianificazione, gestione e verifica (rendicontazione, monitoraggio e valutazione) delle attività di professionisti ed esperti; monitora i risultati conseguiti dal pool di esperti regionali e di rendicontare al Tavolo di coordinamento nazionale. In particolare dovrà monitorare la modalità con cui fornire supporto alle amministrazioni territoriali nella gestione delle procedure complesse secondo parametri predeterminati.
	segreteria tecnica	4 esperti	NO	supporto della Cabina di regia regionale ed al raccordo con la cabina di regia della programmazione strategica regionale prevista dal DSU e dalla strategia regionale di sviluppo sostenibile
	Organo tecnico	task force multidisciplinari	composizione variabile	SI

SARDEGNA				
Organo di indirizzo politico	cabina di regia	rappresentanti Regione, ANCI-UIPI locale, CAL coordinati dalla D.G. della Presidenza	SI	indirizzo strategico e individuazione delle priorità
	segreteria tecnica	6 esperti con coordinamento affidato ad una unità di progetto interna alla Regione	NO	supporto alla CdR/funzioni organizzative e di front office per le richieste della Regione e degli EE.L.L./compiti di coordinamento delle task force
	task force regionale	31 esperti	NO	supporto alle DDGG della Regione, agli enti e alle agenzie regionali
	task force territoriale		SI	supporto agli EELL nella gestione delle procedure complesse
SICILIA				
Organo di indirizzo politico		Assessore regionale autonomie locali e Finanza Pubblica o suo delegato, dirigenti generali dei Dipartimenti competenti per ambito di intervento, dirigenti Uffici speciali per la progettazione e Centrale Unica di Committenza, 5 rappresentanti ANCI, di cui uno segnalato dalle Città metropolitane e uno segnalato dai Liberi consorzi di comuni, 1 rappresentante ASANEL e 1 rappresentante ALI	SI	sistema di governance e di responsabilità nella gestione delle risorse. La Cabina di regia assicura l'individuazione degli stakeholders distintamente per ambiti di intervento e, con il supporto del nucleo, opererà come interfaccia nei confronti degli enti locali e delle varie entità territoriali, garantendo quindi un canale di ascolto per le amministrazioni del territorio.
	nucleo centrale	4 esperti	NO	coadiuvare l'attività della cabina di regia nella governance complessiva di presidio, monitoraggio, verifica dello stato di avanzamento degli interventi; impostazione del sistema di misurazione dei tempi dei rispettivi procedimenti, la declinazione di specifiche linee guida, per la definizione dei target regionali e per la verifica del raggiungimento del target intermedio.
	Organo tecnico	Segreteria tecnica	non specificata	

TOSCANA				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia	Presidente della Giunta regionale, Direttore Generale della Giunta Regionale, Direttore Opere Pubbliche, Direttore Organizzazione, personale, gestione e sicurezza sedi di lavoro, Direttore Sistemi informativi, infrastrutture tecnologiche e innovazione, un rappresentante di ANCI Toscana, un rappresentante di UPI Toscana	SI	Funzione di indirizzo strategico, di coordinamento e di impulso degli interventi della Missione 1, Investimento 2.2 "Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance" del PNRR
Organo tecnico	Task Force	4 unità di professionisti	NO	Attività di valutazione, monitoraggio e rendicontazione, svolgerà una funzione di coordinamento ed impulso della Missione 1, Investimento 2.2 "Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance" del PNRR per supportare l'attività d'indirizzo strategico della Cabina stessa
	Segreteria tecnica	non specificata		Supporto alla Cabina di regia
P. A. TRENTO				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia	Direttore generale della Provincia, Assessore competente in materia di sviluppo economico, ricerca e lavoro, Responsabili delle strutture provinciali coinvolte nell'attuazione di quanto richiesto dal Piano territoriale	SI	presidio complessivo delle attività commesse all'attuazione del PNRR a livello locale
Organo tecnico	Unità di coordinamento	Responsabile del Dipartimento sviluppo economico, ricerca e lavoro, Responsabile dell'Unità di missione strategica semplificazione e digitalizzazione e Responsabile dell'Unità di missione semplice per il Coordinamento finanziario del Dipartimento istruzione e cultura	NO	Struttura a supporto della Direzione generale della Provincia che si porrà come interfaccia tra la strutture provinciali, le autonomie locali e gli stakeholders, pubblici e privati, oltre a fungere da riferimento per i collaboratori che parteciperanno al progetto di semplificazione.
	Task force	Professionisti ed esperti	NO	Supporto alla gestione delle procedure complesse nel territorio, in funzione dell'implementazione delle attività di semplificazione previste dal PNRR (Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance"), di cui all'art. 9, comma 1 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

UMBRIA				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia politica	Assessore alla programmazione europea, bilancio e risorse umane e patrimoniali, Presidente di ANCI Umbria, i Presidenti delle Province di Perugia e Terni, Presidente di UNCEM Umbria.	SI	Valutazione dei criteri di selezione degli esperti nell'ambito della rosa di candidati individuati dalla Regione Umbria di concerto con il Dipartimento Funzione Pubblica attraverso il Portale Reclutamento; organizzazione e distribuzione territoriale delle task force, in relazione ai progetti del PNRR; aggiornamento della lista delle procedure complesse; approvazione della rilevazione dei tempi delle procedure e definizione dei target annuali; approvazione dei report semestrali di monitoraggio sullo stato di avanzamento; predisposizione delle azioni di consultazione con le forze economiche e sociali territoriali.
	Cabina di regia tecnica	Direttore Generale/dirigente della Regione delegato all'attuazione del Patto territoriale, Direttori Generali competenti per le materie monitorate, un rappresentante per ANCI, un rappresentante per ciascuna delle due Province e un rappresentante per UNCEM	SI	La Cabina di regia ha il compito di controllare e sorvegliare l'attuazione del Piano territoriale, assicurando la sinergia tra il Piano e gli altri interventi attuati sul territorio regionale con risorse del Recovery Fund. Inoltre, deve effettuare una azione di monitoraggio sui progetti del PNRR e le azioni di semplificazione, autorizzazione, attuazione necessarie al conseguimento degli obiettivi prefissati nonché assicurare il raccordo tra le azioni attuate sul territorio con le task force del Piano e le azioni intraprese a livello regionale
	Segreteria tecnica	è collocata in un Servizio della struttura regionale presso la quale viene posto il coordinamento degli esperti e delle task force		Coordinamento degli esperti e delle task force. La segreteria tecnica assisterà i lavori della Cabina di regia (politica e tecnica), predisporrà i report semestrali da trasmettere al Dipartimento della Funzione pubblica a cura del RUP, si occuperà di sostenere l'attuazione di questo Piano.
Valle d'Aosta				
Organo di indirizzo politico	Cabina di regia	Membri della Giunta regionale	NO	Cogliere tutte le opportunità derivanti dal PNRR; Garantire il coordinamento dei tavoli la 'Cabina di regia regionale per il PNRR; Coordinare i tavoli bilaterali che saranno attivati con la Regione per l'attuazione delle progettualità di competenza; Garantire il monitoraggio dell'avanzamento degli interventi e il rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; 5. Porre in essere tutte le azioni che si dovessero rendere necessarie per l'attuazione del Piano.
	Task force	Presieduta dal Segretario Generale della Regione e composta dai dirigenti delle Strutture organizzative dirigenziali di primo e di secondo livello interessati dalla realizzazione degli interventi.	NO	La Task force può operare, in relazione ai singoli progetti, in sottogruppi attraverso la costituzione di specifici Tavoli tematici, avvalendosi anche di strumenti telematici, nei quali potranno essere coinvolti anche i componenti del Tavolo permanente per il confronto partenariale sulla Politica regionale di Sviluppo 2021/27 competenti per materia.
	Struttura temporanea di progetto	14 tra professionisti ed esperti	NO	Supporto alla Cabina di regia e Task force dei dirigenti, attività di supporto alle strutture/enti locali, in caso di necessità, a garanzia del rispetto delle milestone/target definiti a livello di progetto. La Segreteria tecnica elabora periodici report informativi in materia di monitoraggio, controllo, e valutazione del Piano territoriale regionale.

VENETO			
Organo di indirizzo politico	Presieduta dall'Assessore alla Programmazione - Attuazione programma - Rapporti con Consiglio regionale - Bilancio e patrimonio - Affari generali - E.E.L.L., coordinata dal Segretario generale della Programmazione o suo delegato, ed è composta altresì dai Direttori delle Strutture regionali competenti in materia di: Semplificazione normativa e procedimentale per l'attuazione degli interventi del PNRR; Organizzazione e Personale; Sistema dei controlli, attività ispettiva e Sistar; un rappresentante dell'ANCI e un rappresentante dell'UPI. La Cabina di regia potrà inoltre essere integrata, per esigenze specifiche, con i Direttori delle Aree o Direzioni regionali competenti in relazione alla tematica trattata	SI	Verifica dello stato d'avanzamento dell'attività programmata e opera con modalità flessibili, in stretto raccordo con le figure professionali collocate sul territorio. La Cabina di regia attiva canali di ascolto degli stakeholder del territorio ed in particolare delle Associazioni di rappresentanza del mondo economico e sociale, anche nell'ambito di Tavoli istituzionali appositamente istituiti, attraverso apposite sessioni di incontro/confronto per informare sullo stato di avanzamento delle attività, raccogliere eventuali segnalazioni di criticità nel percorso di attuazione del progetto e conseguenti proposte di miglioramento dell'attività
Organo tecnico	sei professionisti ed esperti appartenenti ai seguenti profili professionali: un esperto giuridico-legislativo; un esperto giuridico con competenze in materia di appalti; due esperti economici e statistici con esperienza in materia di gestione e monitoraggio dati, definizione strumenti di programmazione, controllo di gestione; un architetto; un ingegnere con esperienza in ambito organizzativo	NO	compito di supportare la Cabina di regia nelle funzioni di pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti.

Focus 2 - L'attuazione finanziaria 2020-2021 degli interventi del Piano Nazionale Complementare

I 37 interventi finanziati dal Piano complementare prevedono misure per oltre 30,6 miliardi.

TAVOLA F2.1

NUMERO DELLE MISURE DEL PIANO COMPLEMENTARE — DISTRIBUZIONE PER LOCALIZZAZIONE

	Nazion	Territ.	Totale
Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	5	1	6
M1C1 Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	3		3
M1C2 Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	2		2
M1C3 Turismo e cultura 4.0		1	1
Rivoluzione verde e transizione ecologica	5	2	7
M2C1 Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	1		1
M2C2 Transizione energetica e mobilità sostenibile	3	1	4
M2C3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	1	1	2
Infrastrutture per una mobilità sostenibile	4	6	10
M3C1 Investimenti sulla rete ferroviaria	4	1	5
M3C2 Intermodalità e logistica integrata		5	5
Istruzione e ricerca	1		1
M4C2 Dalla ricerca all'impresa	1		1
Inclusione e coesione	2	3	5
M5C2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore		2	2
M5C3 Interventi speciali per la coesione territoriale	2	1	3
Salute	7	1	8
Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	5		5
M6C2 Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	2	1	3
	24	13	37

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Allegato al d.l. 59 del 2021

Si tratta di investimenti riconducibili per poco meno dell'80 per cento alle prime 3 missioni: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (8,7 miliardi, l'80 per cento), Rivoluzione verde e transizione ecologica (9,2 miliardi, il 30 per cento) e Infrastrutture per una mobilità sostenibile (6,1 miliardi, il 19,8 per cento). Sono in particolare quattro le componenti che ricevono attraverso il Piano complementare un ulteriore impulso. Si tratta della digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo (M1C2), dell'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (M2C3), della rete ferroviaria ad alta velocità/capacità (M3C1) e della intermodalità e logistica integrata (M3C2). Soprattutto in quest'ultimo caso le risorse messe a disposizione dal Fondo complementare rappresentano la quota preponderante della componente.

Nella digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo sono previsti interventi per la Transizione 4.0 e per le tecnologie satellitari nel cui ambito i fondi complementari rappresentano rispettivamente il 27,5 e il 35 per cento dell'investimento complessivo. Di notevole rilievo il peso nel caso delle misure per l'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici dove il contributo è superiore al 62 per cento nel caso degli edifici pubblici e, comunque, di poco inferiore al 25 per cento in quello dell'edilizia residenziale (eco-bonus e sisma-bonus).

TAVOLA F2.2

PIANO NAZIONALE COMPLEMENTARE: PROGRAMMAZIONE 2021-2026

<i>(in milioni)</i>								
	Tot	%	2021	2022	2023	2024	2025	2026
M1C1 Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	1.400,0	4,6	50,7	271,8	271,8	241,9	379,7	184,1
M1C2 Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	5.880,0	19,2	704,5	1.480,9	1.761,0	1.191,2	543,3	199,1
M1C3 Turismo e cultura 4.0	1.455,2	4,8	207,7	355,2	284,9	265,1	260,0	82,3
M2C1 Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	1.203,3	3,9	200,0	300,8	300,8	258,8	122,5	20,3
M2C2 Transizione energetica e mobilità sostenibile	1.400,0	4,6	45,0	116,3	209,5	381,0	373,9	274,2
M2C3 Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	6.563,6	21,4	200,0	400,0	1.260,0	1.179,9	1.789,9	1.733,8
M3C1 Investimenti sulla rete ferroviaria	3.200,0	10,4	385,0	610,0	635,0	843,9	591,1	135,0
M3C2 Intermodalità e logistica integrata	2.860,0	9,3	475,4	694,8	641,9	556,7	407,8	83,4
M4C2 Dalla ricerca all'impresa	1.000,0	3,3	100,0	150,0	250,0	250,0	250,0	
M5C2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	342,9	1,1	80,0	82,5	49,0	61,5	57,0	12,9
M5C3 Interventi speciali per la coesione territoriale	2.430,0	7,9	240,0	840,0	420,0	400,0	330,0	200,0
M6C1 Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	500,0	1,6	51,5	128,1	150,9	120,6	46,5	2,5
M6C2 Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	2.387,4	7,8	260,0	595,3	515,3	434,3	308,3	274,3
Totale complessivo	30.622,5	100,0	2.999,8	6.025,8	6.750,1	6.184,8	5.460,0	3.202,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Allegato al d.l. 59 del 2021

Inferiore il ruolo ricoperto nel finanziamento degli interventi per la rete ferroviaria ad alta velocità/capacità: è nel complesso dell'11,4 per cento ma come media di un limitato contributo agli investimenti sulla rete ferroviari (l'apporto è del solo 6,6 per cento) mentre quello per la sicurezza stradale 4.0 è totalmente riconducibile al Fondo complementare. Ancora più netto il contributo nel caso della intermodalità e logistica integrata: gli interventi per lo sviluppo del sistema portuale sono in prevalenza finanziati

dal Fondo (2,6 miliardi sui 2,9 complessivi) e riguardano l'elettrificazione delle banchine, lo sviluppo dell'accessibilità marittima e l'aumento selettivo della capacità portuale. Rilevante è anche il contributo all'intermodalità e logistica integrata (250 sui 610 complessivi) destinati ad investimenti nell'ultimo/Penultimo miglio Ferroviario/Stradale.

Significativi sono, infine, i contributi attesi dal fondo per gli interventi speciali per la Coesione territoriale (M5C3) e per l'Innovazione, ricerca e digitalizzazione e per l'Innovazione ricerca e digitalizzazione del SSN (M6C2). Nel primo caso si tratta fondamentalmente di fondi per gli interventi nelle aree del terremoto (1,8 miliardi) mentre nel secondo ci si riferisce principalmente alle misure dirette al rafforzamento degli investimenti per l'adeguamento antisismico degli ospedali.

Conseguentemente alla tipologia degli interventi previsti, la responsabilità del Fondo è attribuita prevalentemente al MIMS (9,8 miliardi), al MISE (6,9 miliardi), al MITE (4,6 miliardi) e alla Presidenza del Consiglio (3,5 miliardi). Di rilievo seppur inferiori gli importi gestiti dal Ministero della salute (2,4 miliardi), dal Ministero della cultura e da quello delle Politiche agricole (rispettivamente 1,5 e 1,2 miliardi).

Dei 37 interventi 24 prevedono una attuazione da parte di un soggetto nazionale (per 20,1 miliardi) e 13 territoriale (per 10,6 miliardi). Prevalentemente territoriali le misure riconducibili alle Infrastrutture per la mobilità sostenibile e quelle per la Inclusione e coesione e vedono il coinvolgimento in qualità di attuatori prevalentemente di Autorità portuali, Regioni e Comuni.

TAVOLA F2.3

PIANO NAZIONALE COMPLEMENTARE: NUMERO DEGLI OBIETTIVI INTERMEDI E FINALI

	Nazion	Territ.	Totale		Nazion	Territ.	Totale
1. Ministero	113		113	Accordi e Protocolli d'intesa	8	1	9
11. Società private	5		5	Atti amministrativi	31		31
12. Società pubbliche	10		10	Monitoraggio	10	5	15
2. Presidenza del Consiglio	14		14	Normativa settoriale	7		7
3. Regione		29	29	Piano di riparto e trasferimenti	13	1	14
5. Comune		39	39	Piano operativo	2	2	4
8. Ferrovie dello Stato	25		25	Procedura ad evidenza pubblica	43	21	64
9. ANAS	22		22	Progetti	13	4	17
Agenzia nazionale	10		10	Risultato quantitativo finale	30	17	47
Ente o autorità portuale		34	34	Risultato quantitativo intermedio	48	51	99
Istituto o ente pubblico di ricerca	20		20	Studi preliminari e Linee guida	6		6
Totale complessivo	219	102	321	Normativa atti amministrativi	4		4
				Aggiudicazione	3		3
				Protocollo d'intesa	1		1
				Totale complessivo	219	102	321

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato al d.l. 59 del 2021 e ItaliaDomani.it

I 24 “nazionali” dipendono in prevalenza dai Ministeri (9), dagli istituti o enti di ricerca (5) e dalle Ferrovie dello Stato (3).

Sono 321 gli obiettivi che scandiranno l’attuazione del Piano complementare (di cui 219 riferiti a interventi attuati da soggetti nazionali e 102 territoriali), concentrati soprattutto tra il 2022 e il 2023 (rispettivamente 95 e 69 in ciascun anno).

Si tratta in prevalenza di Procedure ad evidenza pubblica (64), Risultati quantitativi intermedi (99) e finali (47).

Tra i nazionali sono soprattutto le misure riconducibili alla Transizione energetica e mobilità sostenibile (M2C2), agli Investimenti sulla rete ferroviaria (M3C1) e agli interventi per la coesione territoriale (M5C3) a presentare il maggior numero di step intermedi: si tratta di bandi di gara relativi a diverse *tranche* di acquisti di beni o assegnazioni di lavori a cui corrispondono in gran parte risultati intermedi che accompagnano la realizzazione degli interventi.

Sono le misure per l’Intermodalità e logistica (M3C2) e per le Infrastrutture sociali (M5C2) invece quelle con il più elevato numero di obiettivi tra quelle attuate a livello territoriale. Anche in questi casi sono i numerosi “risultati intermedi” a caratterizzare tali misure (rispettivamente 20 e 27 su un totale di 34 e 33 complessive) che ben rappresentano la forte attenzione alla fase realizzativa.

L’attuazione finanziaria degli interventi del Piano complementare si concentra soprattutto nel biennio centrale della programmazione con il 42 per cento degli impegni previsti. Di poco inferiore al 30 per cento la quota nel primo biennio.

Naturalmente sono forti le differenze nelle diverse missioni e componenti: per 3 di esse (M1C3, M5C2, M5C3) la spesa maggiore è prevista nel primo biennio di operatività; per 4 (M1C2, M2C1, M3C2, M6C1) nei due primi bienni trova collocazione oltre l’80 per cento della spesa.

Nel 2021 erano previsti interventi per circa 3 miliardi, poco meno del 10 per cento del totale. Secondo quanto desumibile dai dati di consuntivo del bilancio dello stato (ancora, al momento, provvisori) solo il 59 per cento di tale somma (stanziata) è stata impegnata e poco più del 50 per cento sono stati effettivamente pagati. Sono state trasferite alla Presidenza del consiglio le somme relative ai servizi digitali e cittadinanza digitale (M1C1), all’agenzia delle entrate i 704,5 milioni per la transizione 4,0 (M1C2), ripartite alle Regioni quelle per la riqualificazione dell’edilizia residenziale (M2C3, 200 milioni), per la intermodalità e logistica integrata (M3C2 per 475,4 milioni) e per la ricerca nell’impresa (M4C2) 100 milioni

TAVOLA F2.4

PIANO NAZIONALE COMPLEMENTARE: GESTIONE DELLE RISORSE NEL BILANCIO DELLO STATO 2021 -2022

Missioni/componenti	2021			2022			(in milioni)			
							2021		2022	
	Stanz.	Imp	Pag	Stanz.	Imp.	Pag.	Imp/ Stanz	Pag/ stanz	Imp/ Stanz	Pag/ stanz
M1C1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	50,7	50,7	50,7	271,8			100	100		
M1C2 – Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	704,5	705,4	704,5	1.480,9			100	100		
M1C3 – Turismo e cultura 4.0	207,7			355,2						
M2C1 – Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare	200,0			300,8						
M2C2 – Transizione energetica e mobilità sostenibile	45,0			116,3	62,1				53	
M2C3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	200,0	200,0	200,0	400,0			100	100		
M3C1 – Investimenti sulla rete ferroviaria	385,0	150,0		610,0	360,0	93,2	39		59	15
M3C2 – Intermodalità e logistica integrata	475,4	475,4	473,0	694,8	694,8		100	99	100	
M4C2 – Dalla ricerca all'impresa	100,0	100,0	100,0	150,0	150,0		100	100	100	
M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	80,0	80,0		82,5			100			
M5C3 – Interventi speciali per la coesione territoriale	240,0			840,0						
M6C1 – Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	51,5			128,1						
M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario	260,0			595,3						
Totale complessivo	2.999,8	1.761,5	1.528,2	6.025,8	1.266,9	93,2	59	51	21	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pur se impegnati non risultano pagamenti per il rafforzamento delle linee ferroviarie Regioni e per i piani urbani integrati per cui erano previsti esborsi rispettivamente per 150 e 80 milioni. Non sono presenti impegni a valere sulle somme destinate al Piano di investimenti strategici sui siti del patrimonio (M1C3), per i contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentari (M2C1), né per quanto destinato alle navi del programma di rinnovo delle flotte (M2C2), agli interventi per il rinnovo del materiale rotabile e alle misure per le strade sicure (M3C1). Nessun risultato neanche per gli interventi per il terremoto per cui erano previsti esborsi per 220 milioni e per le strategie per le aree interne 20 milioni (M5C3) che era tra le componenti per le quali, come si diceva, era programmata una spesa maggiore nel primo biennio. Ancora in definizione le procedure dei progetti che si rifanno alla Missione salute.

Va infine osservato come solo per le erogazioni relative alla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica (M2C3) e per le diverse iniziative relative alle Autorità portuali (M3C2) le risorse ripartite hanno come destinatario soggetti attuatori finali.

PAGINA BIANCA

SEZIONE II

PAGINA BIANCA

LE INFRASTRUTTURE E GLI INVESTIMENTI PUBBLICI

INTRODUZIONE

1. Il rilancio degli investimenti pubblici è uno dei pilastri della strategia di ripresa europea dopo la crisi pandemica, in cui il programma *Next Generation EU* riveste un ruolo centrale. Gli investimenti in infrastrutture, in modo particolare, sono considerati tra le aree prioritarie di intervento sia per il ruolo centrale che giocano nel realizzare la transizione verso la neutralità climatica e verso economie più sostenibili e resilienti nel medio e lungo periodo, sia per l'efficace sostegno alla crescita e all'aumento della produttività che gli è riconosciuto con ampio consenso dalla letteratura. In virtù di queste caratteristiche, gli investimenti infrastrutturali contribuiscono ad elevare la qualità della spesa pubblica e per questo sono oggetto di proposte volte ad escluderli delle regole di sorveglianza fiscale tanto che la Commissione Europea ha più volte raccomandato di migliorare la sostenibilità dei bilanci pubblici incrementando al contempo gli investimenti.

Le risorse finanziarie che il *Next Generation EU* destina agli investimenti sono rilevanti: dei 445 miliardi di euro a oggi inseriti nei Piani di Ripresa e Resilienza quasi il 30 per cento andrebbe a finanziare direttamente gli investimenti pubblici, mentre una quota complessiva del 70 per cento dovrebbe rafforzare il più generale processo di accumulazione, comprendendo anche il finanziamento di investimenti in capo al settore privato.

Una sfida importante e non priva di rischi, anche alla luce dell'esperienza storica che ha mostrato sostanziali difficoltà a raggiungere gli obiettivi disegnati in questo ambito. Infatti, già all'indomani della crisi finanziaria e di quella dei debiti sovrani europei, che si è accompagnata a un arresto generalizzato nell'accumulazione del capitale, la ripresa degli investimenti pubblici era stata fissata come priorità politica dell'agenda europea¹. L'*Investment plan for Europe* nato nel 2014 e rafforzato progressivamente, insieme al consolidamento dei Fondi strutturali europei, si confrontava in particolare con la necessità di recuperare rapidamente dal livello minimo raggiunto nella crisi. Tuttavia, mentre gli investimenti privati rimbalzavano, quelli pubblici recuperavano solo in parte. Per l'area euro nel suo complesso, si attestavano al 2,8 per cento del Pil nel 2019, solo poco sopra il minimo del 2,6 per cento raggiunto nel 2016 e ancora molto lontano dal 3,7 per cento del 2009. Una stima della Commissione Europea² associava a questi livelli un gap negativo di investimento pubblico (rispetto a quanto necessario per non causare costi sulla crescita) per oltre la metà dei Paesi europei, tra cui Italia e Germania.

Il forte *commitment* previsto dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza (DRR), il cuore di *Next Generation EU*, e l'entità del contributo fornito dalle risorse comunitarie rappresentano ora novità di grande rilievo, che potrebbero favorire l'auspicato rilancio della spesa pubblica per investimenti.

¹ Commissione Europea, *Report on Public Finances in EMU*, anni 2015 e 2016.

² Commissione Europea, *Report on Public Finances in EMU*, 2017.

2. Per l'Italia, il beneficio atteso è particolarmente importante, sia per il peso relativo che riveste all'interno del programma europeo, ricevendo tra prestiti e contributi non molto meno della metà del totale, sia perché il nostro paese è fra quelli dove maggiore è stato l'arretramento dell'accumulazione pubblica all'indomani delle crisi finanziaria del 2008-09 e ancor più della crisi dei debiti sovrani. La necessità di ridurre il disavanzo ha infatti poggiato anche sul definanziamento di questa voce di spesa, più rapidamente comprimibile di altre. Gli indicatori di ritardo infrastrutturale utilizzati nelle comparazioni internazionali segnalano peraltro per il nostro paese una carenza di lunga data, precedente alla fase discendente del decennio 2009-18.

La consapevolezza dell'impatto negativo esercitato dalla flessione dell'accumulazione pubblica sulla crescita della nostra economia ha portato a un progressivo aumento delle risorse stanziare per gli investimenti dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni. Queste risorse, tuttavia, sono state nella gran parte dei casi utilizzate solo parzialmente. Le criticità manifestatesi con riferimento alla capacità di spesa e all'efficienza/efficacia della spesa stessa si sono infatti rilevate non meno importanti di quelle relative a un'insufficiente dotazione finanziaria³.

3. Ritardi nell'implementazione dei piani di spesa e nell'utilizzo delle risorse si sono verificati anche nell'ultimo triennio, quando si è però riusciti ad invertire il ciclo discendente degli investimenti pubblici. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) viene dunque a innescarsi su una fase di crescita dell'accumulazione pubblica già avviata, prospettando la possibilità di una consistente accelerazione per il prossimo quinquennio, anche se l'entità e la progressione temporale di tale accelerazione ancora non trovano compiuta espressione nei documenti governativi. Considerando la complessità del PNRR, un margine anche ampio di indeterminatezza è d'altronde fisiologico e in linea generale si può ritenere che la costruzione del quadro programmatico degli investimenti pubblici andrà completandosi per stadi successivi, a loro volta risultanti dalla combinazione di tre diverse dimensioni del Piano: la tipologia delle risorse disponibili (europee o nazionali; aggiuntive o sostitutive); l'articolazione degli interventi per Missioni (a parità di risorse assegnate diverso è il grado di attivazione di investimenti piuttosto che di altre tipologie di spesa); i soggetti responsabili della procedura di spesa (con catene più o meno lunghe rispetto all'avvio concreto degli investimenti). In sostanza, per quanto il PNRR sia caratterizzato da un disegno unitario e da una struttura di *governance* non a caso fortemente centralizzata, restano disomogeneità di fondo nelle flessibilità di utilizzo delle risorse, nel grado di complessità delle missioni e nelle modalità di assegnazione degli appalti, che potranno influire sul profilo temporale degli investimenti pubblici italiani, così come sull'effettiva capacità di realizzazione degli stessi.

4. La definizione del quadro programmatico degli investimenti è comunque solo il primo degli elementi da conoscere per poter valutare l'impatto del PNRR sulle traiettorie di crescita dell'economia italiana. Anche volendo prescindere dalle ricordate problematiche relative all'effettiva capacità di spesa delle Pubbliche amministrazioni,

³ Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, 2011.

esiste un ampio margine di incertezza su quali siano i valori dei moltiplicatori associati agli investimenti pubblici. Molte variabili devono qui essere considerate, dal diverso grado di efficacia delle singole tipologie di spesa, alla coerenza con le altre leve di politica economica fino all'influenza esercitata dal contesto economico di riferimento. La misurazione di impatto del PNRR è per questo materia di analisi empirica con l'obiettivo di verificare se i risultati che si andranno osservando siano o meno in linea con i valori dei moltiplicatori identificati dalla letteratura e quali ragioni potranno spiegare eventuali scostamenti. Quello che fin da ora si può dire è che l'avvio di una fase espansiva degli investimenti pubblici già dal 2019 significa che almeno alcune delle inefficienze del passato sono state superate e ciò accresce il potenziale impatto del PNRR.

5. In direzione opposta ha invece iniziato a spingere lo scenario macroeconomico di riferimento. L'invasione dell'Ucraina ha esacerbato la tendenza al rialzo dei prezzi dell'energia e delle altre materie prime, ha innescato una fase ribassista sui mercati finanziari e presumibilmente provocherà un generalizzato rallentamento degli scambi mondiali. Sulla base di questi elementi sono in corso di revisione al ribasso le previsioni e anche il DEF 2022 dovrà necessariamente incorporare una stima di crescita meno favorevole di quella contenuta nella NaDEF 2021. Nello scenario che si va definendo, il PNRR e gli investimenti programmati attraverso di esso vedranno accrescere un ruolo di stabilizzazione del ciclo, in quanto indipendenti dall'evoluzione delle variabili internazionali. Allo stesso tempo, nella prospettiva di medio periodo, potranno essere registrati valori dei moltiplicatori più bassi di quelli attesi, ad esempio perché un persistente aumento dell'inflazione ridurrebbe il valore reale degli investimenti realizzati o perché un prolungato rallentamento del commercio mondiale scoraggerebbe le scelte di accumulazione delle imprese, che mancherebbero così di rispondere allo stimolo del bilancio pubblico. Più in generale, va considerato che l'impatto sulla crescita dei maggiori investimenti pubblici non può che dipendere dalle aspettative degli operatori e che queste ultime rischiano di andare incontro a un periodo di deterioramento a causa degli eventi recenti.

6. Sulla base di queste premesse, obiettivo del presente capitolo è di offrire una ricognizione ad ampio spettro sulla situazione degli investimenti pubblici in Italia, che possa costituire da riferimento per la successiva impostazione dei modelli di valutazione quantitativa e qualitativa dell'impatto del PNRR. Il capitolo è organizzato come segue. Nel successivo paragrafo gli investimenti pubblici italiani sono analizzati in una prospettiva di lungo periodo che porta a evidenziarne la tendenza discendente e il limitato contributo fornito alla crescita dell'economia. Nel terzo paragrafo i ritardi accumulati dall'Italia vengono declinati in termini di dotazione infrastrutturale, attraverso un confronto con i principali Paesi, dando conto dell'insoddisfacente posizionamento del nostro paese nelle graduatorie internazionali. Nel quarto paragrafo si evidenzia di contro come a partire dal 2019 il ciclo degli investimenti pubblici abbia registrato un'inversione, con una crescita rivelatasi più pronunciata che negli altri Paesi, richiamando come questa evoluzione possa essere ricondotta all'almeno parziale rimozione dei fattori che limitavano la capacità di spesa delle Amministrazioni. Nel quinto paragrafo si ricostruisce

infine il quadro programmatico degli investimenti pubblici delineato attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e si presentano le prime considerazioni sul potenziale impatto macroeconomico.

DINAMICA E CONTRIBUTO ALLA CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA: UNA PROSPETTIVA DI LUNGO PERIODO

La crisi finanziaria internazionale, la crisi dei debiti sovrani e l'arretramento degli investimenti pubblici

7. L'economia italiana dalla metà degli anni duemila ha visto una decisa decelerazione degli investimenti pubblici. Un andamento analogo ha accomunato tutte le principali economie, ma nel nostro caso il fenomeno è stato più accentuato. Da un punto di vista storico la ritirata degli investimenti pubblici si verifica già dagli anni Ottanta in diversi Paesi, in parte in risposta alle minori esigenze, perché tende ad esaurirsi la spinta legata alla necessità di costruzione di una dotazione infrastrutturale minima (strade, servizi a rete) che aveva guidato le politiche degli anni Cinquanta e Sessanta soprattutto, e in parte per effetto delle privatizzazioni, che in alcuni Paesi hanno spostato gli investimenti in infrastrutture a carico di aziende private; si pensi ad esempio al caso delle telecomunicazioni, o a quello dell'energia o del trasporto ferroviario, tutti settori oggetto di processi di privatizzazione, con percorsi anche molto differenti a seconda dei Paesi.

Tuttavia, dagli anni Novanta la frenata si è accentuata, e ha riflesso in diverse economie l'azione di contenimento della spesa pubblica.

In Italia tale andamento è stato più accentuato che negli altri Paesi. Vi ha contribuito anche l'affermazione di una visione progressivamente più critica degli effetti delle opere pubbliche sullo sviluppo, anche alla luce di esperienze deludenti in termini di selezione dei progetti o di cattiva gestione della loro esecuzione. È il caso della costruzione di infrastrutture talvolta sottoutilizzate per sovradimensionamento della dotazione infrastrutturale di un'area (ad esempio, un numero eccessivo di aeroporti rispetto ai fabbisogni di un dato territorio, o la duplicazione di strade con destinazioni prossime), oppure quei casi in cui la realizzazione ha comportato oneri finanziari eccessivi rispetto ai costi prevalenti negli altri Paesi.

Nella fase più recente sugli investimenti pubblici hanno pesato anche i problemi del loro finanziamento, data la bassa crescita dell'economia, che ha limitato le entrate dello Stato, e i problemi specifici della nostra finanza pubblica, legati allo stock di debito più elevato degli altri Paesi. Se si guarda alla crescita degli investimenti pubblici dal 2007 al 2019, anno precedente la pandemia, si osserva una riduzione a prezzi correnti del 19 per cento per l'Italia, contro un incremento per l'Area euro di quasi l'8 per cento. In aumento anche gli investimenti di Francia e – soprattutto – Germania.

Utilizzando il deflatore del Pil per disporre di una misura depurata dall'inflazione del periodo, si ottengono investimenti in termini reali ancora più contenuti, con una riduzione cumulata per l'Italia del 29 per cento nel periodo 2007-2019.

TAVOLA 1

TENDENZE RECENTI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI LORDI
(VARIAZIONE CUMULATA PERCENTUALE NEL PERIODO 2007-2019)

	A prezzi correnti	In termini reali
Area euro	7,7%	-7,0%
Germania	68,6%	40,4%
Francia	16,2%	3,7%
Italia	-19,1%	-29,9%
Spagna	-48,3%	-51,9%

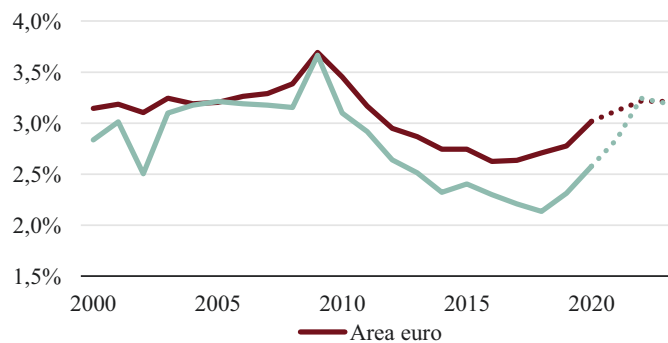
Note: valori reali ottenuti sulla base deflatore del Pil, anno base 2015.

Fonte: elaborazione su dati Ameco

Il livello degli investimenti pubblici si è quindi ridotto in termini reali. Le stime della Commissione UE indicano che questo livello si è portato in Italia su valori neanche sufficienti per compensare l'ammortamento dello stock di capitale fisico. Per questo gli investimenti netti si sono portati su valori negativi. In particolare, mentre l'Area euro ha registrato investimenti netti negativi (vale a dire un deprezzamento del capitale maggiore rispetto ai nuovi investimenti) dal 2014 al 2017 e per importi contenuti, in Italia tale periodo si è protratto per circa 10 anni, fino a toccare valori di investimenti netti nel 2014 e nel 2018 prossimi a -0,6 per cento del Pil.

GRAFICO 1

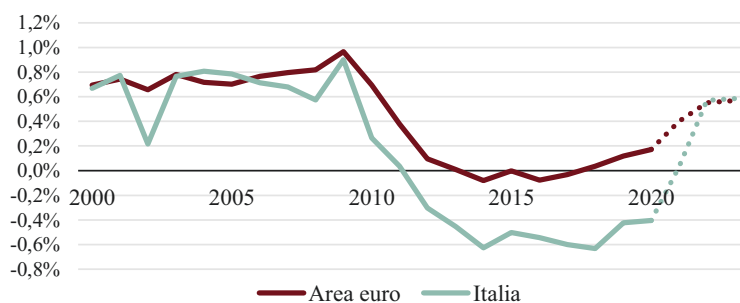
INVESTIMENTI PUBBLICI NETTI
(IN PERCENTUALE SUL PIL)



Note: per il 2021-23 stime Commissione UE

Fonte: elaborazione su dati Ameco

GRAFICO 2

INVESTIMENTI PUBBLICI NETTI
(IN PERCENTUALE SUL PIL)

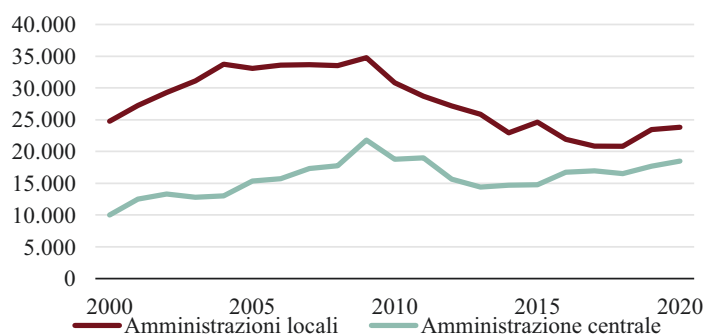
Note: per il 2021-23 stime Commissione UE

Fonte: elaborazione su dati Ameco

8. Le politiche di contenimento della spesa per investimenti si sono rivelate particolarmente severe, anche perché orientate all'obiettivo di migliorare i saldi di finanza pubblica, in un contesto in cui altre voci della spesa risultavano difficilmente comprimibili, mentre l'andamento delle entrate risultava penalizzato dalla debolezza della crescita.

Le riduzioni di spesa più accentuate si sono verificate nelle Amministrazioni locali, che hanno ridotto gli investimenti fissi lordi dai circa 35 miliardi del 2009 ai 22 miliardi del 2016. A queste, infatti, è stato domandato lo sforzo maggiore in termini di risanamento della finanza pubblica. Dal 2016 si osserva una stabilizzazione per entrambi i livelli di governo, ma su un livello più basso, soprattutto per le amministrazioni locali, con investimenti fissi lordi più o meno stabili tra i 20 ed i 25 miliardi di euro nel periodo 2014-2020.

GRAFICO 3

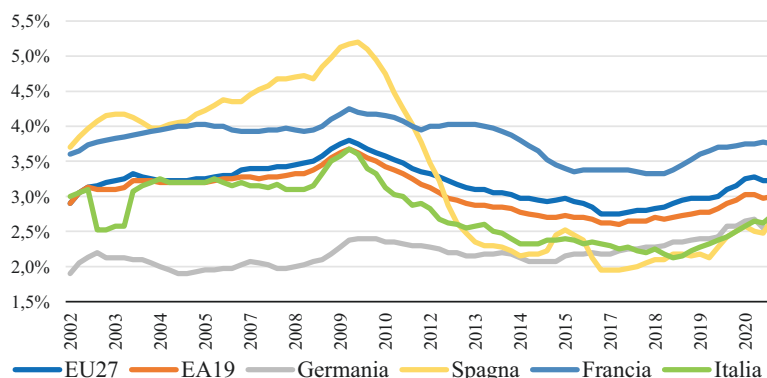
INVESTIMENTI FISSI LORDI PER LIVELLO DI GOVERNO
(MILIONI DI EURO)

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

CONFRONTO CON ALTRI PAESI EUROPEI

9. Se collochiamo questi andamenti nel confronto europeo, osserviamo come fino al 2009 i valori in quota di Pil degli investimenti pubblici italiani non si discostassero da quelli degli altri maggiori Paesi (Grafico 4). Comune, sia pur su livelli diversi, è il picco raggiunto proprio all'apice della crisi finanziaria, quando un aumento degli investimenti si combinò con la contrazione del Pil. A partire dal 2010, con tendenze politico-economiche orientate a forte austerità, gli investimenti pubblici di molti paesi europei sono crollati, come mostrano le medie UEM e UE, ma la velocità della caduta italiana e spagnola è decisamente superiore. Questa evoluzione è ciò che distingue in questi anni Italia e Spagna dagli altri Paesi in termini di investimenti pubblici. In particolare, la quota italiana ha continuato a diminuire anche se fino al 2015 l'economia nazionale si contrae e il Pil non ha recuperato i livelli pre-crisi.

GRAFICO 4
INVESTIMENTI PUBBLICI, PAESI EUROPEI
(IN % DEL PIL. MEDIE MOBILI ANNUALI, DATI TRIMESTRALI)



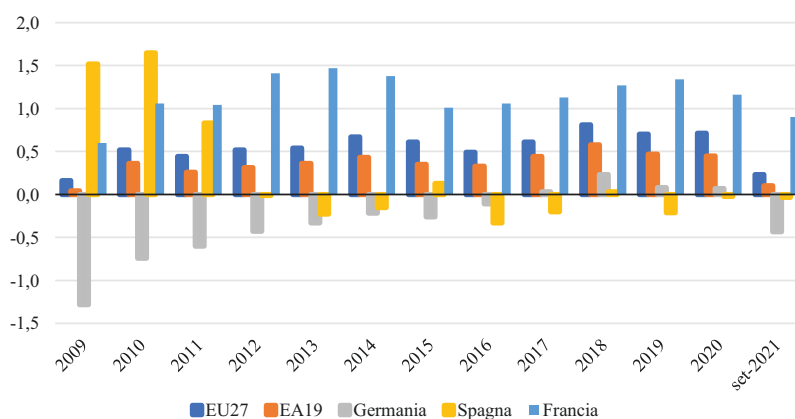
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Gli anni successivi alle due crisi economiche sono stati dunque decisivi nello scavare il gap tra l'Italia e gli altri Paesi europei. Una discrepanza importante è quella che si crea con la Francia, paese tradizionalmente molto generoso in termini di investimenti pubblici: dopo aver raggiunto quasi 1,5 punti percentuali nel 2013 e essere calato fino al 2015, il gap con la Francia torna a crescere senza interruzione fino al 2019 (Grafico 5). Un caso opposto è quello della Germania, paese molto restrittivo in termini di spesa pubblica, che invece si è distinto per un gap negativo rispetto agli investimenti italiani per molti anni, fino a quando la caduta della quota italiana ha annullato persino questa differenza intorno al 2017. Tra i Paesi analizzati, la Spagna è sicuramente quello la cui quota di investimenti pubblici su Pil è stata più influenzata dai cicli economici di questi anni. Il crollo della spesa dovuto alle politiche di austerità è notevole e, seppur a fasi alterne, l'Italia conserva un gap negativo con la Spagna a partire dal 2013. Nondimeno, il gap con le medie dei paesi UEM e UE è notoriamente positivo, e la forbice si allarga

sempre di più fino a raggiungere un picco di circa 0,8 (UEM) e 0,6 punti percentuali (UE) nel 2018. Come si dirà oltre, a partire dal 2019 l'inversione della curva degli investimenti pubblici italiani ha portato a un recupero anche nel confronto europeo.

GRAFICO 5

DIFFERENZIALE IN INVESTIMENTI PUBBLICI RISPETTO ALL'ITALIA
(PUNTI PERCENTUALI DI PIL NAZIONALE, DATI ANNUALI)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

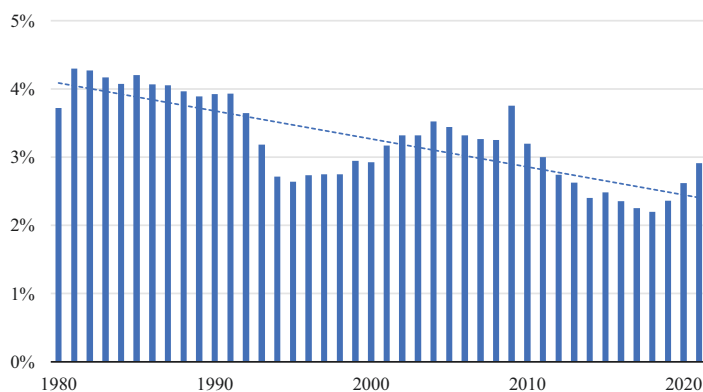
Il contributo alla crescita degli investimenti pubblici nella prospettiva storica

10. La flessione degli investimenti pubblici dopo le crisi del 2009 e 2011 si inserisce in una prospettiva storica più ampia che vede in Italia una tendenza alla riduzione in termini di incidenza sul Pil (Grafico 6), contestuale a una oscillazione intorno a un trend appena crescente se considerata nei livelli assoluti in termini reali⁴ (Grafico 7). Considerando il ciclo degli investimenti pubblici degli ultimi quattro decenni⁵, si osserva infatti l'avvio di due fasi di crescita cui hanno fatto seguito periodi di ripiegamento più che proporzionale.

⁴ I valori in termini reali sono costruiti deflazionando i valori nominali con i prezzi impliciti degli investimenti, a prezzi base 2015.

⁵ I dati ufficiali ISTAT coprono l'orizzonte 1995-2021; i dati precedenti il 1995 presentati nei grafici sono una ricostruzione Prometeia.

GRAFICO 6

INVESTIMENTI PUBBLICI
(IN % DEL PIL)

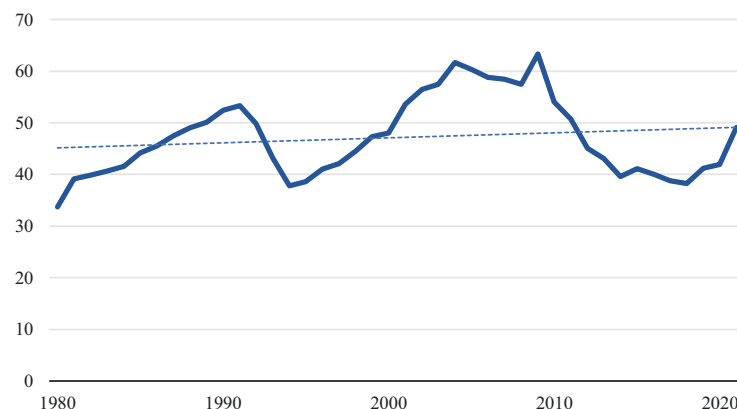
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Negli anni Ottanta la spesa per investimenti pubblici ha registrato un progressivo aumento, che ha consentito di portare il flusso annuo da meno di 40 miliardi di euro in termini reali a oltre 50 miliardi. Un trend positivo e duraturo, dunque, la cui portata, tuttavia, non è stata sufficiente a mantenerne invariato il peso sul Pil. Seppure in misura limitata, questo si è progressivamente ridotto dal 4,3 per cento al 3,9 per cento. Questo periodo di crescita si interrompe bruscamente dopo il 1991, cui seguono tre anni di flessioni importanti che provocano una riduzione complessiva di oltre il 30 per cento nel flusso annuo di spesa reale, “bruciando” sostanzialmente tutto l’incremento del decennio precedente. Uno stop determinato dagli effetti della crisi innescata dalla crisi valutaria (e quasi finanziaria) del settembre 1992 che ha investito anche il sistema politico oltre che quello economico.

Le manovre correttive intese a limitare lo squilibrio dei conti pubblici si sono riflesse anche sugli investimenti, colpiti altresì dagli effetti degli interventi di “moralizzazione della spesa pubblica” che hanno portato al blocco degli appalti. Solo nel 1993 i dati sugli investimenti in opere pubbliche mostravano una riduzione in termini reali del 15,8 per cento. Conseguentemente, l’incidenza degli investimenti sul Pil si è portata nel 1995 al 2,6 per cento dal 4 per cento medio degli anni Ottanta.

In modo analogo, la ripresa successiva al 1994, che interessa circa un decennio, ha consentito di raggiungere livelli medi di spesa reale di circa 55 miliardi nei primi dieci anni del 2000, recuperando solo in parte in termini di livelli su Pil che non sono mai tornati al 4 per cento, attestandosi mediamente al 3,4 per cento tra il 2004 e il 2009. Come noto, gli anni successivi sono caratterizzati dal lungo periodo di riduzioni determinato dalla crisi finanziaria e dei debiti sovrani europei. A partire dal 2019 si è nuovamente avviata una fase di ripresa che ha riportato la spesa reale nel 2021 ai livelli del 2012.

GRAFICO 7

INVESTIMENTI PUBBLICI
(MILIARDI DI EURO)

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

11. Dati questi andamenti, il contributo degli investimenti pubblici alla crescita reale dell'economia italiana è stato trascurabile nell'orizzonte considerato. Facendo riferimento alla contabilità della crescita si può calcolare che il contributo sia stato pari a circa 0,3 punti percentuali cumulati su tutto il periodo 1980-2019. Gli effetti della riduzione degli investimenti dopo il 2009 sono stati, infatti, particolarmente intensi, sommando nei 5 anni 2010-2014 quasi 1,5 punti percentuali di contributo negativo alla crescita del Pil (Grafico 8).

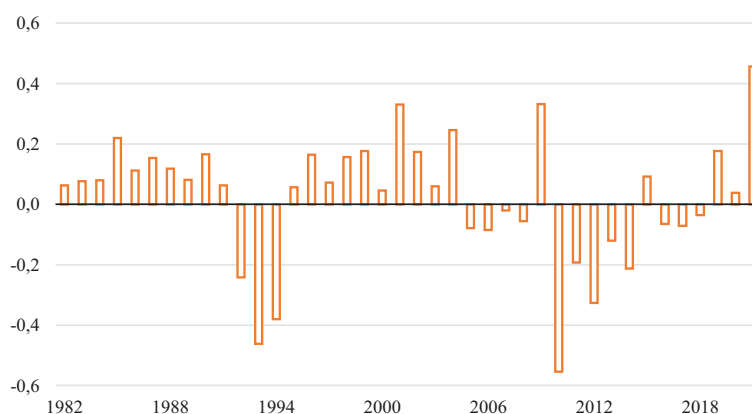
Ciò ha comportato un costo alto in termini di sviluppo economico, sia diretto sia indiretto, con riflessi importanti sul potenziale di crescita della nostra economia. Gli investimenti pubblici inerenti alla parte infrastrutturale, in cui sono determinanti gli interventi pubblici, hanno, infatti, un effetto di breve periodo sulla crescita del Pil, essendo questi una componente del prodotto, e di questo tiene conto la lettura in termini di contabilità della crescita. Tuttavia, ciò che rende questa tipologia di investimenti particolarmente efficace per la crescita economica è il suo effetto di lungo periodo sull'offerta potenziale, perché accresce non solo lo stock di capitale in dotazione dell'economia, ma anche la produttività sistemica e dei fattori produttivi. Vi sono diversi fattori che possono ridurre o ritardare l'impatto sulla crescita, quali, per esempio, il tempo che intercorre tra l'allocazione dei fondi e il risultato e quello in cui il nuovo capitale diventa parte del processo di produzione. In aggiunta, il capitale pubblico non comprende solo le infrastrutture materiali ma anche l'insieme di investimenti immateriali, nella R&S e nell'istruzione, i cui effetti andrebbero nel lungo periodo a incidere su un altro fattore della crescita potenziale, il capitale umano⁶.

⁶ L. Burlon et al., 'Public Investment and Monetary Policy Stance in the Euro Area', Banca d'Italia, Temi di Discussione (Working Papers), 1150, 2017; F. Buseti et al., "Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers), 520,

In aggiunta, il costo della riduzione degli investimenti pubblici sarebbe particolarmente intenso nei periodi di crisi poiché in periodi di incertezza elevata e recessione il moltiplicatore a essi associato risulterebbe più elevato⁷.

GRAFICO 8

CONTRIBUTO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE
(PUNTI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

IL RITARDO DELL'ITALIA IN TERMINI DI DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

12. Il prolungarsi dei periodi di bassi investimenti ha avuto effetti sulla dotazione infrastrutturale del nostro Paese. I dati evidenziano al riguardo una perdita di posizioni relative rispetto alle aree meglio attrezzate d'Europa. Tuttavia, va anche detto che nel nostro Paese questo ritardo appare di entità molto diversa se si tiene conto dei divari territoriali, e sembra rappresentare un problema più importante per il Mezzogiorno, a fronte di un minore deficit nella dotazione delle altre Regioni del Paese.

Il peggioramento relativo della dotazione infrastrutturale dell'economia italiana è riconducibile quindi alla disponibilità di risorse; tuttavia, è in parte anche legato ai limiti nella capacità di progettazione e realizzazione, soprattutto da parte degli enti locali, che in Italia hanno un ruolo importante nella realizzazione delle opere pubbliche; molti amministratori hanno risentito delle difficoltà relative alle normative, ad esempio riguardo alla *compliance* rispetto al Codice degli appalti. Vi ha contribuito anche l'incertezza innescata dai continui cambiamenti nelle regole relative alla finanza degli enti locali, che hanno scoraggiato i programmi di spesa più ambiziosi, che richiedono una programmazione di medio termine.

2019; P. Pfeiffer et al., “*Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment*”, Commissione Europea, Discussion paper 144, 2021.

⁷ FMI, Fiscal Monitor, Ottobre 2020.

L'inadeguatezza degli investimenti ha penalizzato tanto le esigenze di adeguamento della nostra dotazione infrastrutturale, quanto la manutenzione delle infrastrutture esistenti. Questo ha portato quindi a un graduale deterioramento della nostra dotazione, di cui si è avuta una crescente consapevolezza negli anni scorsi, con le politiche che hanno cercato quindi di attivare un processo di aumento degli investimenti pubblici (vedi oltre).

Gli effetti del ritardo accumulato dall'Italia nella dotazione infrastrutturale vanno oltre l'impatto di breve periodo sui livelli della domanda aggregata. Gli investimenti in infrastrutture influenzano infatti il processo di sviluppo di lungo periodo, costituendo un fondamentale fattore di competitività del sistema economico. In linea di principio, infatti, l'efficienza marginale dello stock di capitale pubblico è maggiore dove questo è più basso; si tratta tuttavia di un fattore produttivo complementare al capitale privato, e che pertanto può innescare una maggiore crescita se riesce ad attivare anche un maggiore flusso di investimenti da parte delle imprese private. Da questo punto di vista, la dotazione infrastrutturale rappresenta un fattore di competitività del territorio: influenza la produttività ed esercita effetti positivi sulla crescita innanzitutto attraverso la riduzione dei costi di produzione delle imprese private. Questo può avvenire ad esempio attraverso la riduzione delle distanze dai mercati di sbocco, ma anche stimolando l'innovazione dei processi produttivi e la produttività delle imprese come nel caso degli sforzi annunciati nel campo della digitalizzazione.

In definitiva, l'utilizzo del *benchmark* rappresentato dalla dotazione infrastrutturale delle altre maggiori economie europee come riferimento per la valutazione della dotazione della nostra economia deve puntare a misurare il differenziale riguardo uno dei fattori che concorrono a spiegare la posizione competitiva delle imprese.

LA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

13. Il ritardo infrastrutturale dell'Italia non si è distribuito uniformemente, ma ha colpito determinati comparti in maniera più intensa di altri.

Per un confronto della dotazione nei diversi ambiti è possibile utilizzare alcuni indicatori riferiti a specifiche infrastrutture, che, in quanto direttamente comparabili, consentono un confronto più diretto tra Paesi.

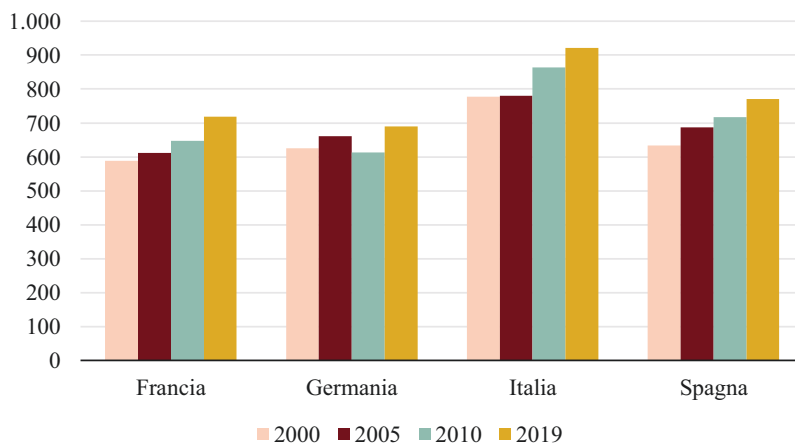
Un limite di questo approccio è dato dal fatto che molti degli indicatori non sono di lettura immediata, in quanto la loro adeguatezza va riferita alle esigenze del contesto socio-economico nel quale tali infrastrutture si collocano, che può variare ad esempio sulla base della morfologia del territorio, della specializzazione produttiva, della densità abitativa o altri parametri. Per questo, i diversi indicatori hanno bisogno di essere normalizzati, ad esempio per la superficie territoriale, la popolazione o la densità abitativa; il modo in cui i diversi indicatori sono costruiti può quindi alterarne l'interpretazione. Inoltre, essendo semplici misure di stock, questi indicatori non sempre consentono di valutare la qualità ed il grado di manutenzione delle infrastrutture esistenti.

Strade

14. In Italia si preferisce il trasporto su gomma, sia per quanto riguarda il trasporto merci che per il trasporto passeggeri: in confronto agli altri principali Paesi europei, l'Italia mostra infatti un numero relativamente alto di veicoli da trasporto su strada, con una media di 0,9 veicoli posseduti per abitante, contro valori degli altri Paesi che si aggirano tra 0,6 e 0,7. Nonostante ciò, il chilometraggio delle autostrade italiane è inferiore rispetto agli altri Paesi europei, e ha subito pochi miglioramenti negli ultimi 20 anni. Germania, Spagna e Francia, invece, mostrano una lunghezza autostradale in progressivo aumento. Le ripercussioni sulla congestione stradale sono evidenti: il numero di veicoli per ogni chilometro d'autostrada in Italia è massimo, con un valore che è quasi il doppio di quello di Francia e Germania e quasi il triplo del valore della Spagna, che negli ultimi 20 anni ha quasi raddoppiato la sua dotazione autostradale.

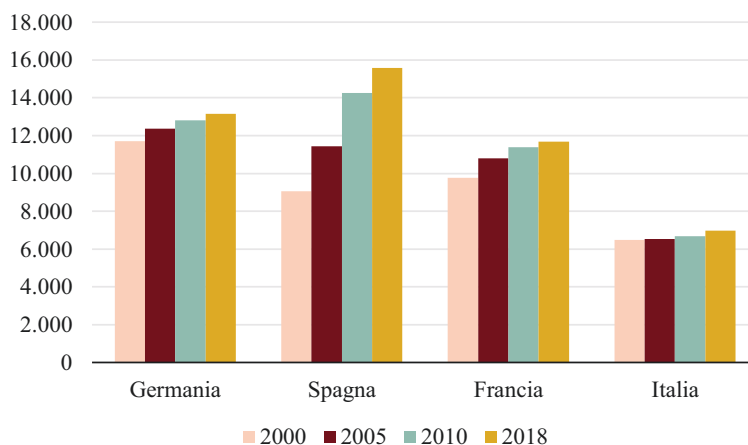
GRAFICO 9

NUMERO DI VEICOLI PER TRASPORTO SU STRADA POSSEDUTI



Fonte: elaborazione su dati OCSE

GRAFICO 10

EVOLUZIONE DELLA RETE AUTOSTRADALE
(LUNGHEZZA IN KM)

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

TAVOLA 2

TASSO DI CONGESTIONE STRADALE
(NUMERO DI VEICOLI PER KM AUTOSTRADA – ANNO 2018)

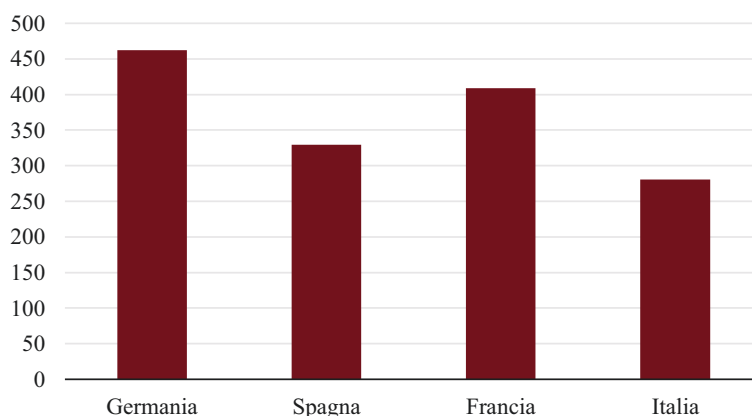
Germania	3,96
Spagna	1,91
Francia	3,49
Italia	6,36

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Ferrovie

15. Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, l'Italia dispone di un chilometraggio di binari, rapportato alla popolazione, inferiore a quello dei principali Paesi europei, soprattutto rispetto a Germania e Francia. Le differenze sono ancora più marcate se si prende in esame l'alta velocità, dove il nostro Paese ha accumulato un ritardo considerevole. La situazione nel duemila mostrava un ritardo di Spagna ed Italia rispetto a Germania e Francia, ma è poi profondamente mutata. In particolare, la Spagna ha mostrato l'impegno maggiore in questo ambito, con un aumento di linee ferroviarie ad alta velocità negli ultimi 20 anni di 2.826 km, contro i 935 km della Germania, i 1.444 km della Francia ed i soli 683 km aggiuntivi dell'Italia. Va anche segnalato che in tale ambito l'Italia è affetta anche da profondi divari interni, con la maggior parte di linee ad alta velocità localizzate al Nord.

GRAFICO 11

LUNGHEZZA LINEE FERROVIARIE – ANNO 2019
(KM DI BINARI PER MILIONE DI ABITANTI)

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

TAVOLA 3

LINEE AD ALTA VELOCITÀ
(LUNGHEZZA IN KM)

	Germania	Spagna	Francia	Italia
2000	636	471	1290	238
2007	1272	1348	1884	324
2019	1571	3297	2734	921

Fonte: Commissione UE, Energy and Transport in Figures, 2019

Saranno quindi fondamentali in questo ambito le risorse messe a disposizione dal PNRR. In particolare, 25,40 miliardi sono destinati al miglioramento infrastrutturale in vista di una mobilità più sostenibile⁸. Di questi, ben 24,77 miliardi sono destinati al miglioramento della rete ferroviaria, principalmente mediante l'estensione dell'alta velocità.

I benefici di tali investimenti avranno anche effetti trasversali. In primis, circa il 53 degli investimenti in mobilità è destinato al Sud, cercando così di colmare il divario territoriale. Un altro effetto positivo potrebbe essere la riduzione del carico sulla rete stradale: i benefici derivanti da investimenti sulla rete ferroviaria, infatti, potrebbero migliorare la situazione del trasporto su gomma in misura addirittura maggiore di quanto potrebbero fare degli investimenti sulla rete stradale, soprattutto se mirati nelle aree dove il servizio ferroviario è carente. Lo spostamento di un ingente numero di utilizzatori dal

⁸ Contro i 6 e 7 miliardi investiti in infrastrutture da Spagna e Francia nei rispettivi piani di ripresa nazionali.

trasporto su gomma a quello ferroviario apporterebbe infine benefici anche a livello ambientale, in piena coerenza con gli obiettivi del PNRR.

Aeroporti

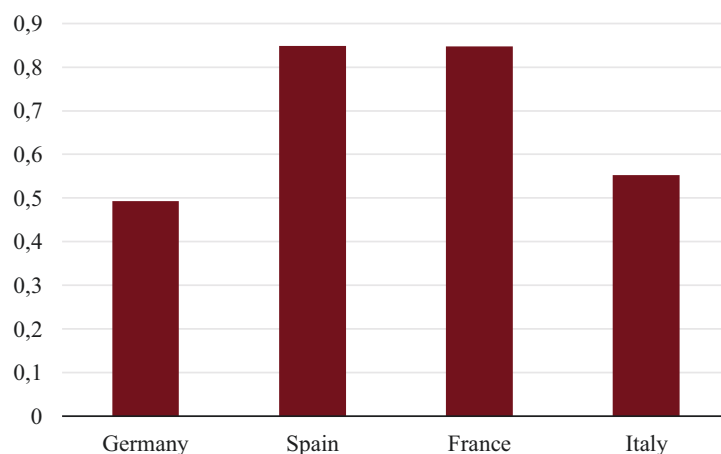
16. Il settore del trasporto aereo ha acquisito un'importanza crescente negli ultimi anni, con la progressiva globalizzazione delle catene del valore. Inoltre, la dotazione aeroportuale assume un ruolo ancor più fondamentale in quei Paesi in cui il turismo costituisce una parte importante dell'economia, come è il caso dell'Italia.

A livello di aeroporti commerciali (rapportati alla popolazione) l'Italia ha una dotazione che supera di poco quella tedesca, ma rimanendo comunque indietro rispetto a Spagna e Francia; inoltre, le tonnellate di merci che vengono movimentate per ogni aeroporto sono modeste.

Per quanto riguarda invece il trasporto passeggeri, l'Italia ha un numero di imbarchi (rapportati alla popolazione totale) abbastanza allineato rispetto a Germania e Francia. La Spagna, invece, mostra un numero di imbarchi pro capite che è quasi il doppio rispetto agli altri partner europei, segnalando quindi un uso del trasporto aereo più incentrato sui viaggi civili che commerciali, in linea con il forte sviluppo del turismo avvenuto nella penisola iberica sin dagli anni Novanta, e rispetto al quale i voli *low cost* avevano esercitato un ruolo non secondario.

GRAFICO 12

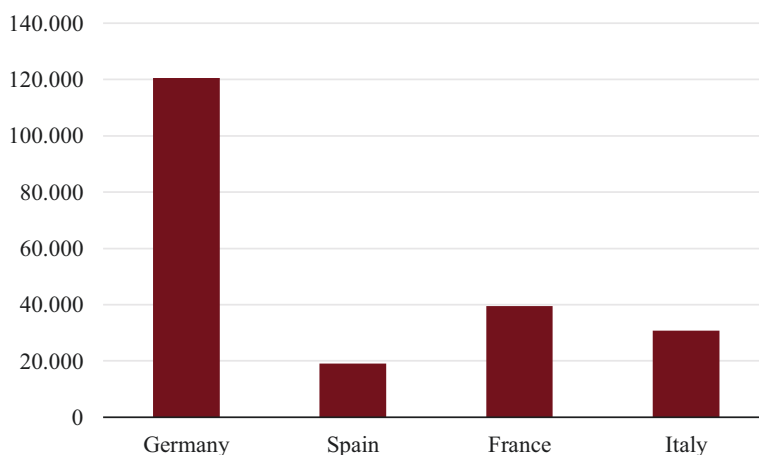
NUMERO DI AEROPORTI COMMERCIALI – ANNO 2019
(PER MILIONE DI ABITANTI)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

GRAFICO 13

TRASPORTO AEREO DI MERCI — ANNO 2017
(TONNELLATE PER OGNI AEROPORTO)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

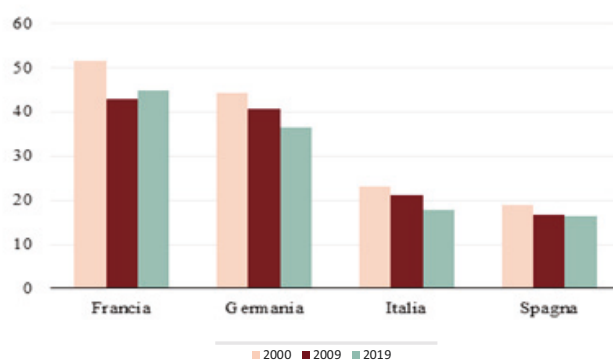
Sanità

17. Il settore sanitario può essere considerato come quello di maggior impatto diretto sul benessere dei cittadini. In Italia il bisogno di contenimento della spesa pubblica ha gravato molto sul comparto e l'effetto è quindi direttamente visibile da indicatori quali il numero di ospedali o di posti letto riferiti al periodo pre-pandemia. In particolare, il numero di ospedali per milione di abitanti mostrava una tendenza decrescente in tutti i Paesi, tranne che in Francia. L'Italia rimaneva al di sotto di Germania e Francia, e di poco sopra la Spagna. Tuttavia, la discesa del numero di strutture italiane è stata più accentuata rispetto a quelle spagnole, tanto che il gap nel 2019 era ormai minimo (17 ospedali per milione di abitanti in Italia contro i 16 in Spagna).

Un altro indicatore utile per esprimere in misura più precisa l'effettiva capacità del sistema sanitario è dato dal numero dei posti letto. Secondo il rapporto *Health at a Glance*, pubblicato a cadenza annuale dall'OCSE, a partire dal 2000 il numero di posti letto è diminuito in pressoché tutti i Paesi OCSE, sia a causa delle politiche di contenimento della spesa, sia per lo sviluppo delle tecnologie mediche che hanno permesso l'aumento delle cure presso ambulatori minori o domiciliari, alleggerendo così il carico ospedaliero. L'Italia, però, sembra aver registrato una riduzione maggiore dei posti letto tra il 2000 ed il 2019 rispetto a Francia, Spagna e Germania, pari al 33 per cento (da 4,71 a 3,16 letti per migliaia di abitanti). Ancor più interessante è analizzare il quadro sulle terapie intensive, che in Italia evidenzia, nel 2019, un numero di posti letto per centomila abitanti inferiore a 10.

GRAFICO 14

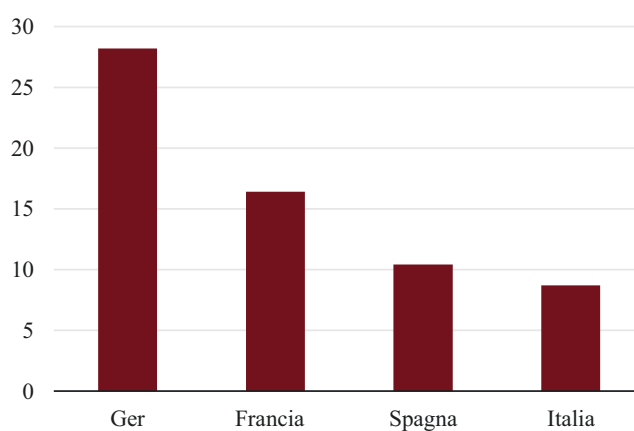
EVOLUZIONE DEL NUMERO DI OSPEDALI
(STRUTTURE PUBBLICHE E PRIVATE PER MILIONI DI ABITANTI)



Fonte: elaborazione su dati OCSE

GRAFICO 15

CAPACITÀ DELLE TERAPIE INTENSIVE – ANNO 2019
(POSTI LETTO PER CENTOMILA ABITANTI)



Fonte: elaborazione su dati OCSE

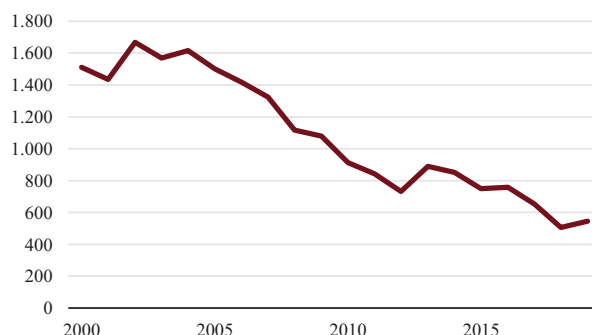
Istruzione

18. L'altra componente fondamentale delle infrastrutture sociali è rappresentata dall'istruzione. Con riferimento alla dotazione scolastica, l'Italia ha, al 2019, un numero di scuole per migliaia di alunni abbastanza allineato a quello degli altri Paesi europei, ad eccezione della Francia che presenta il più elevato numero di scuole primarie (8 scuole primarie per ogni mille alunni).

Tuttavia, nonostante l'Italia si posizioni bene con riferimento al numero di istituti, non è altrettanto vero con riferimento alla qualità degli stessi, con degli investimenti in costruzioni in pesante calo nel comparto scolastico. Inoltre, dall'Anagrafe degli edifici scolastici, tenuta ed aggiornata dal Ministero dell'istruzione, emerge che, con riferimento all'anno scolastico 2020-2021, il 60 per cento degli edifici scolastici è sprovvisto di certificato di agibilità, il 71 per cento non ha un'adeguata attestazione di prevenzione incendi e l'87 per cento non è conforme alle norme antisismiche, nonostante l'Italia abbia un territorio assoggettato ad un rischio sismico medio-alto. Oltre che per scarse attestazioni di sicurezza, si riscontra anche una certa fatiscenza degli edifici, con circa il 57 per cento degli stessi costruiti prima del 1975.

GRAFICO 16

INVESTIMENTI FISSI LORDI PER COSTRUZIONI NEL COMPARTO SCOLASTICO
(MILIONI DI EURO)



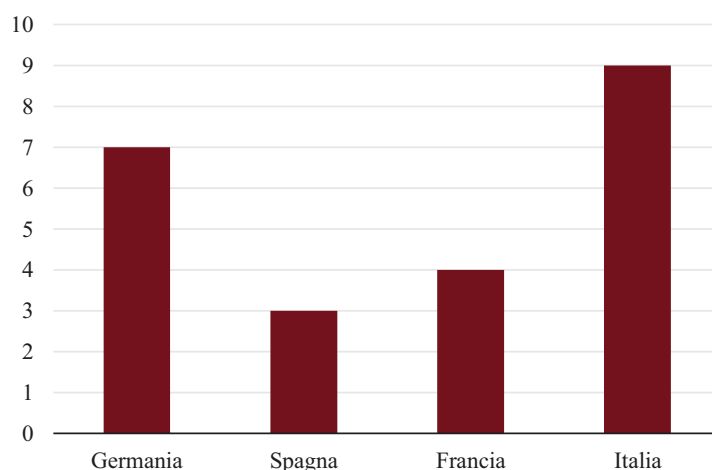
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

19. Anche per quanto riguarda la digitalizzazione scolastica l'Italia mostra un ritardo rispetto ai principali Paesi europei. Prima della pandemia l'Italia aveva un numero medio di 9 studenti (delle scuole secondarie) per singolo computer (compresi anche *notebook* e *tablet*), contro i 7 della Germania, i 4 della Francia ed i 3 della Spagna, che sembra essere, tra i Paesi analizzati, quello con la miglior dotazione informatica nel comparto dell'istruzione. La digitalizzazione nell'istruzione è un aspetto fondamentale, la cui importanza è stata esacerbata dalla didattica a distanza nella pandemia, che ha

evidenziato le non poche difficoltà del sistema scolastico italiano a adattarsi al nuovo modo di fare istruzione.

GRAFICO 17

NUMERO DI STUDENTI PER COMPUTER – ANNO 2017-2018
(COMPRESI NOTEBOOK E TABLET)



Fonte: dati Commissione UE

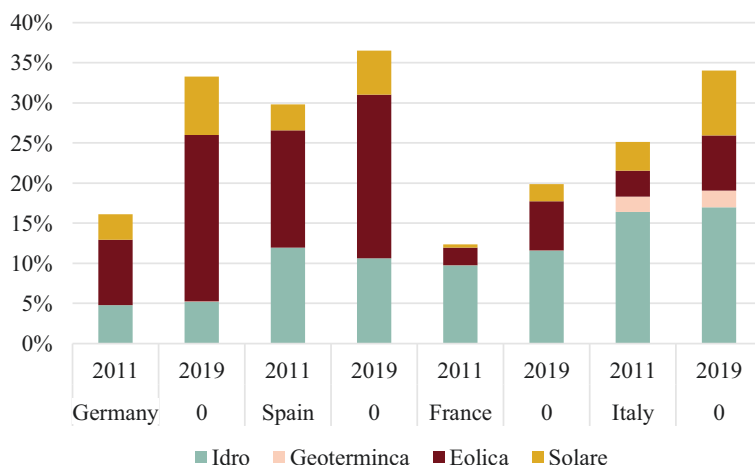
Energie rinnovabili

20. Un cenno meritano anche le infrastrutture energetiche, la cui importanza sta emergendo con la crisi dell'ultimo anno. Più che sulla capacità produttiva di elettricità pro capite, che è abbastanza allineata tra i diversi Paesi europei (salvo la posizione di vantaggio della Germania), è interessante fare il confronto sulla produzione da rinnovabili, che ha un ruolo decisivo tanto rispetto alle esigenze di riduzione delle emissioni, quanto ai fini del ridimensionamento della dipendenza energetica europea dall'esterno. Nonostante l'Italia non si posizioni male rispetto ai partner europei, la sua produzione rinnovabile rispetto al passato non ha subito un grande aumento negli ultimi anni, così come è avvenuto in Francia e Spagna; migliore invece la performance tedesca, che però partiva da una percentuale di energia prodotta dal rinnovabile inferiore. Guardando alla composizione per fonti, si nota come nell'ultimo decennio l'Italia abbia incrementato la capacità di produzione elettrica da energia eolica e solare. Si può quindi affermare che l'Italia abbia fatto davvero poco negli ultimi anni per diminuire la dipendenza dai combustibili fossili.

È importante sottolineare che tra le risorse del PNRR quasi 24 miliardi sono destinati ad investimenti per la transizione verso la produzione rinnovabile e che le emergenze legate alla crisi energetica dell'ultimo anno stanno portando ad un'ulteriore spinta in questa direzione.

GRAFICO 18

ELETTRICITÀ PRODOTTA DA FONTI RINNOVABILI
(PERCENTUALE SU PRODUZIONE TOTALE)



Survey e ranking internazionali

21. Seppure gli indicatori sopra presentati consentano di ottenere informazioni più dettagliate di quelle ricavabili esclusivamente dalla dinamica complessiva della spesa pubblica per investimenti, essi non permettono di cogliere gli aspetti qualitativi delle infrastrutture, che incidono in maniera diretta sull'effettiva efficienza delle stesse e sul benessere degli utenti. Per questo, a indicatori di dotazione fisica vengono spesso affiancati risultati derivanti da *survey*, rivolte tanto ai normali utenti quanto ad investitori o comunque figure qualificate. Tali sondaggi, essendo spesso standardizzati a livello internazionale permettono di stilare *ranking* tra i diversi Paesi. È necessario però tener conto che anche altri fattori possono influenzare le valutazioni degli utenti di diversi Paesi, o anche di diverse Regioni all'interno di uno stesso Paese, come ad esempio fattori culturali o una diversa percezione degli standard qualitativi dei servizi.

In genere, le varie classifiche hanno strutture simili, fatto salvo qualche aspetto di carattere metodologico; tuttavia, conducono in genere a rappresentazioni non molto diverse del posizionamento relativo dei diversi Paesi.

Passando in rassegna le principali fonti, un primo indicatore è fornito dal *World Digital Competitiveness Ranking* a cura dell'IMD di Losanna. Nel report 2021, su un campione di 64 Paesi analizzati l'Italia si piazza alla 41esima posizione in termini di competitività complessiva, e 29esima posizione se si considerano esclusivamente le infrastrutture. Nonostante la performance italiana sia migliorata rispetto agli anni precedenti, non raggiunge comunque i risultati dei principali partner europei: Germania,

Francia e Spagna, infatti, relativamente alle infrastrutture si posizionano, rispettivamente, alla decima, 15esima e 26esima posizione.

TAVOLA 4

INDICE IMD DI COMPETITIVITÀ – ANNO 2021

	Ranking complessivo	Ranking infrastrutture
Germania	15	10
Francia	29	15
Spagna	39	26
Italia	41	29

Fonte: The IMD World Competitiveness Center

Secondo invece il *Competitiveness Report* del *World Economic forum* del 2019 l'Italia si colloca, esclusivamente con riferimento alle infrastrutture, in 18esima posizione su 141 Paesi, in miglioramento rispetto alla 21esima posizione dell'anno precedente, rimanendo anche in questo caso in una posizione inferiore rispetto alle altre principali economie europee. Le variabili su cui si basa questo indicatore riguardano il trasporto aereo, marittimo e stradale ed indicatori di capacità della rete idrica ed elettrica, oltre che da evidenze di *survey*.

TAVOLA 5

INDICE WEF DI COMPETITIVITÀ – INFRASTRUTTURE
(PRIMI 20 PAESI SU 141 – ANNO 2019)

1	Singapore	11	Regno Unito
2	Paesi Bassi	12	Emirati Arabi Uniti
3	Hong Kong	13	Stati Uniti
4	Svizzera	14	Belgio
5	Giappone	15	Danimarca
6	Korea, Rep.	16	Taiwan
7	Spagna	17	Lussemburgo
8	Germania	18	Italia
9	Francia	19	Svezia
10	Austria	20	Repubblica Ceca

Fonte: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2019

22. Oltre che *survey* presso operatori privati, conclusioni interessanti emergono anche da questionari condotti presso gli enti pubblici. In particolare, secondo una *survey* del 2017 a cura della BEI rivolta a 555 Comuni di diversi Paesi europei, un terzo dei Comuni riporta una carenza di investimenti in infrastrutture⁹. I Comuni italiani sono quelli per i quali questa carenza è più pressante, con una quota di Comuni che percepisce le infrastrutture come inadeguate che sfiora il 50 per cento.

In conclusione, tali indicatori confermano quanto evidenziato dai dati quantitativi, vale a dire un ritardo infrastrutturale accumulato dall'Italia nei confronti dei principali Paesi dell'Area euro.

⁹ Il questionario era riferito al totale delle infrastrutture, non solo quelle strettamente di competenza comunale.

Le prospettive per il futuro sembrano promettenti alla luce dei maggiori investimenti programmati per i prossimi anni grazie alla dotazione finanziaria del PNRR, che dovrà avere carattere aggiuntivo rispetto alle altre politiche europee (come nei programmi del Piano finanziario pluriennale) e nazionali. L'Italia aumenterà quindi il livello dei propri investimenti. Per recuperare il ritardo accumulato in termini di dotazione infrastrutturale, però, questa tendenza dovrà essere mantenuta ed alimentata anche nel medio termine, su un orizzonte quindi più esteso rispetto ai programmi del PNRR.

LA RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL 2019-2021

23. Dal 2019 la dinamica della spesa per investimenti registra una netta inversione di tendenza: crescendo del 9,8 per cento (8 per cento in termini reali), dopo la contrazione media di 4,5 per cento degli anni 2010-2018; caratterizzandosi come la voce di spesa più dinamica del bilancio e dunque, aumentando il suo peso relativo nella spesa pubblica primaria dopo molti anni di ripiegamento e incrementando l'incidenza sul Pil. Questa dinamica positiva è proseguita nei due anni successivi (Tavola 6). In termini cumulati, la crescita 2019-2021 è stata di oltre il 30 per cento (27 per cento in termini reali) e l'incidenza su Pil si è portata dal 2,2 per cento del 2018 al 2,9 per cento nel 2021. Lo spartiacque rappresentato dai risultati del 2019 poggia sugli effetti di interventi normativi che hanno interessato due ambiti cruciali per la spesa pubblica in investimenti: la regolamentazione degli appalti pubblici e le regole di bilancio degli Enti locali.

TAVOLA 6

LA RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI - INDICATORI
(MILIONI DI EURO E VALORI PERCENTUALI)

	media 1995- 2009	media 2010- 2018	2018	2019	2020	2021
Spesa annua	41.359	41.558	37.766	41.469	42.449	51.007
Tasso di crescita nominale	6,3	-4,5	-1,3	9,8	2,4	20,2
Tasso di crescita reale (al lordo delle cessioni)	3,6	-5,3	8,0	8,0	1,6	17,1
Quota sulla spesa primaria	7,2	5,5	4,8	5,1	4,8	5,5
Quota sul Pil	3,0	2,5	2,1	2,3	2,6	2,9

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

24. Un primo ambito rilevante è quello della ripresa delle procedure sul mercato degli appalti pubblici. Negli ultimi anni precedenti la ripresa del 2019, la spesa pubblica per investimenti era stata al centro delle politiche di bilancio di molti governi, da un lato con l'obiettivo di aumentarne l'efficienza e l'efficacia e dall'altro, più importante negli anni più recenti, con l'obiettivo di rilanciare gli investimenti che stavano soffrendo di una sostanziale stagnazione delle opere pubbliche.

In questo quadro rientra la lunga fase di riforma degli appalti pubblici che tra il 2016 e oggi ha visto più interventi normativi. Questa azione di riforma ha verosimilmente contribuito a rallentare la ripresa degli investimenti anche a fronte di un aumento della disponibilità di risorse stanziare. L'entrata in vigore del nuovo Codice, infatti, ha coinciso

con una rilevante riduzione delle procedure nel mercato dei lavori pubblici, già gravato dagli effetti della crisi finanziaria. In un contesto di attese di rilancio, l'applicazione immediata delle nuove regole, senza cioè prevedere un periodo di transizione, ha comportato un aumento dell'incertezza rappresentando, in molti casi, un fattore di freno¹⁰.

Tale incertezza si è progressivamente sciolta (il 2018 è già un anno di ripresa per numero e importo delle procedure di appalto) e nel 2019 il decreto cosiddetto "Sblocca Cantieri" (d.l. n. 32/2019, convertito nella legge n. 55 del 2019) ha rappresentato un ulteriore importante intervento del percorso di revisione del nuovo Codice degli appalti e dei contratti di concessione approvato nel 2016. Questo è stato seguito, più di recente, dall'intervento per semplificare e snellire le procedure amministrative in vista dell'attuazione del PNRR inserito nel cosiddetto decreto "Semplificazioni" (d.l. n. 77/2021, convertito nella legge n. 108 del 2021).

25. Un secondo fattore che ha favorito la ripresa per gli investimenti pubblici comprende le misure poste in essere per gli Enti territoriali. Tali misure già dal 2017 si erano focalizzate su tre linee di intervento: il superamento del patto di stabilità interno; la concessione di spazi finanziari, ovvero di flessibilità di gestione nell'ambito delle regole di finanza pubblica; il finanziamento diretto attraverso contributi di opere pubbliche nell'ambito, ad esempio, dell'edilizia scolastica e della messa in sicurezza di edifici e territorio (legge di bilancio 2018-2020). La semplificazione delle regole di bilancio per gli enti territoriali introdotta dalla legge di bilancio per il 2019 rientra in questo percorso¹¹.

26. Un terzo fattore è rappresentato dall'accelerazione degli interventi straordinari effettuati per la messa in sicurezza e la manutenzione delle infrastrutture. Questi si sono rivolti soprattutto al contrasto del dissesto idrogeologico e a interventi sulla rete viaria, tra cui quelli dopo il crollo del ponte di Genova. In concomitanza di questi interventi straordinari, nel 2019 sono stati chiesti alla Commissione Europea i margini di flessibilità sul bilancio, per circa 0,2pp di Pil.

27. La disaggregazione disponibile mostra nel 2019 una crescita generalizzata a tutte le voci di investimento. Tuttavia, più della metà della ripresa discende dall'aumento delle costruzioni, che hanno contribuito per 4,9 punti percentuali alla crescita complessiva del 9,8 per cento (Grafico 19), portandosi a 21,2 miliardi di euro dai 19,2 miliardi del 2018. L'aumento totale è quindi di 2,1 miliardi, di cui 1,8 in capo alle Amministrazioni locali. Di questi, 1,1 miliardi sono spiegati dall'aumento delle opere stradali, per cui l'aumento registrato nei conti degli enti locali coincide con quello complessivo delle AP. La spesa per impianti e macchinari e quella per armamenti hanno entrambe portato un contributo intorno all'1,7 per cento (circa 650 milioni in valore assoluto), crescendo

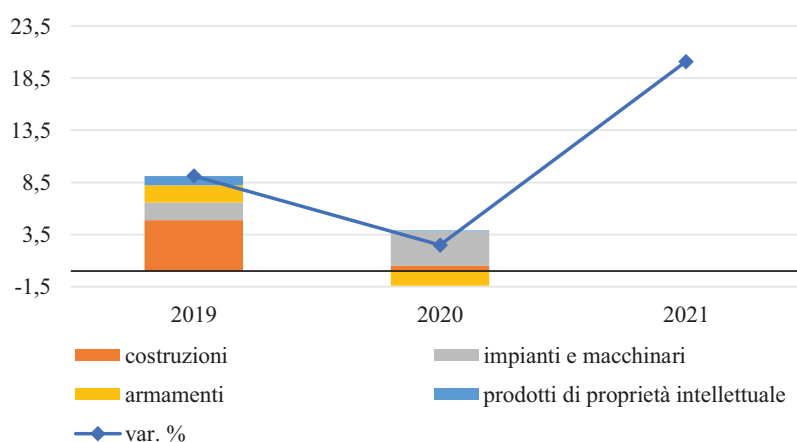
¹⁰ Nel biennio 2016-17, il valore delle procedure di lavori avviate a livello nazionale si è ridotto considerevolmente, in particolare nel 2016, quando si è registrato un decremento di 6 miliardi di euro rispetto all'anno precedente.

¹¹ "Allo scopo di liberare spazi di manovra da destinare agli investimenti delle Amministrazioni locali, la legge di bilancio per il 2019 ha infatti semplificato il quadro di regole cui sono soggetti gli enti territoriali, avvicinando le modalità di computo del saldo rilevante per la contabilità armonizzata (entrata in vigore nel 2015) a quelle del saldo utile per il rispetto del pareggio di bilancio (applicate dal 2016, in sostituzione del Patto di stabilità interno). Il passaggio al nuovo assetto ha riguardato tutti gli enti territoriali, con l'eccezione delle Regioni a statuto ordinario", Banca d'Italia, Relazione annuale sul 2019.

rispettivamente del 16 per cento e del 17,7 per cento. Come per le costruzioni, anche per impianti e macchinari si tratta in gran parte di maggiori spese degli enti locali. Meno importante, invece, il contributo della spesa per prodotti della proprietà intellettuale (0,9 punti percentuali).

GRAFICO 19

INVESTIMENTI PUBBLICI E CONTRIBUTO DELLE COMPONENTI
(VAR % E PUNTI PERCENTUALI)

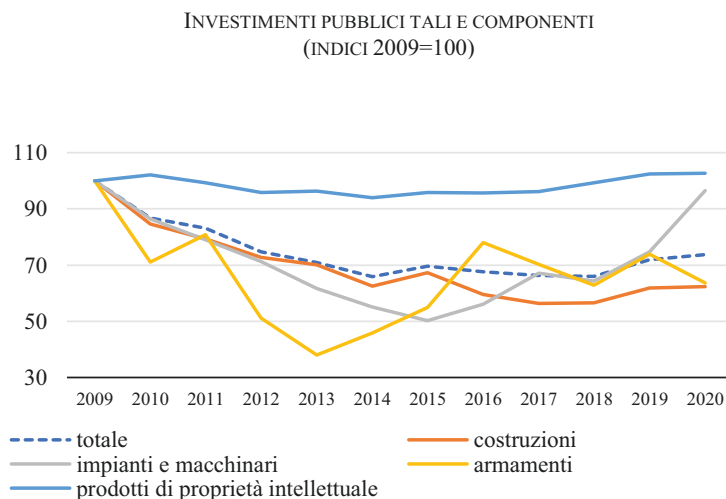


Fonte: elaborazione su dati ISTAT

28. Nel 2020 si registra un ulteriore incremento, anche se meno vigoroso, e il tasso di crescita degli investimenti pubblici rallenta al 3,3 per cento. In termini di livelli assoluti, la spesa aumenta di poco più di un miliardo dopo i +3,7 miliardi del 2019. Si ferma il progresso delle costruzioni, mentre si fa più robusta la crescita di macchinari e impianti (+1,4 miliardi, 29,3 per cento), per la ripresa, in questo caso, anche di quelli in capo alle Amministrazioni centrali. La spesa per armamenti si riduce, tornando vicina ai livelli del 2018 e fornendo dunque un contributo negativo, mentre quella per prodotti della proprietà intellettuale resta sostanzialmente ferma, registrando un aumento pari allo 0,2 per cento. Se confrontati con quelli del 2009 (Grafico 20), i flussi di spesa del 2020 sono ancora di oltre il 20 per cento inferiori. Ciò nasconde contributi molto diversi delle componenti principali. Mentre macchinari e impianti hanno recuperato quasi completamente i livelli persi, le costruzioni sono ancora del 40 per cento inferiori a quelli del 2009.

Per il 2021 l'ISTAT ha certificato un'ulteriore accelerazione, con un aumento pari al 20,1 per cento del totale degli investimenti contabilizzati nel conto delle AP. Un risultato che ha portato a 51 miliardi di euro la spesa annua, in linea con le previsioni del governo inserite nel quadro della Nota di aggiornamento al DEF di fine settembre 2021. Non si dispone ancora di dati più disaggregati, ma la crescita delle opere pubbliche avrebbero contribuito in misura rilevante all'accelerazione del 2021.

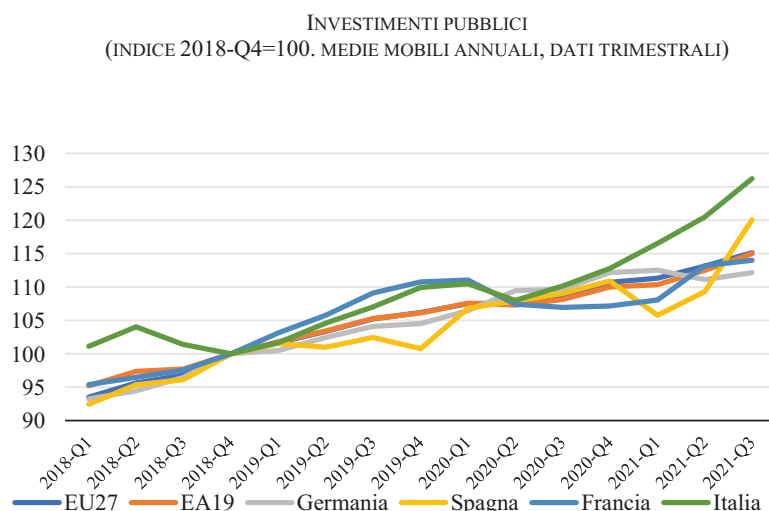
GRAFICO 20



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

29. Il triennio 2019-2021 segna un recupero degli investimenti pubblici italiani anche nel confronto europeo. Se da una parte si può dire che sicuramente la maggior parte dei paesi europei hanno innescato un'importante fase di recupero già a partire dal 2018, dall'altra quella italiana si distingue chiaramente per il ritmo di crescita a partire dal secondo trimestre del 2020 (Grafico 21). Pur partendo da valori più bassi, gli investimenti pubblici italiani nel 2021-Q3 toccano livelli superiori del 26 per cento rispetto a quelli del 2018-Q4. Nessun altro paese accelera la propria spesa pubblica con questi ritmi in questo intervallo temporale, segnando una rinascita che può fornire un grande contributo alla diminuzione del differenziale rispetto alle medie europee.

GRAFICO 21



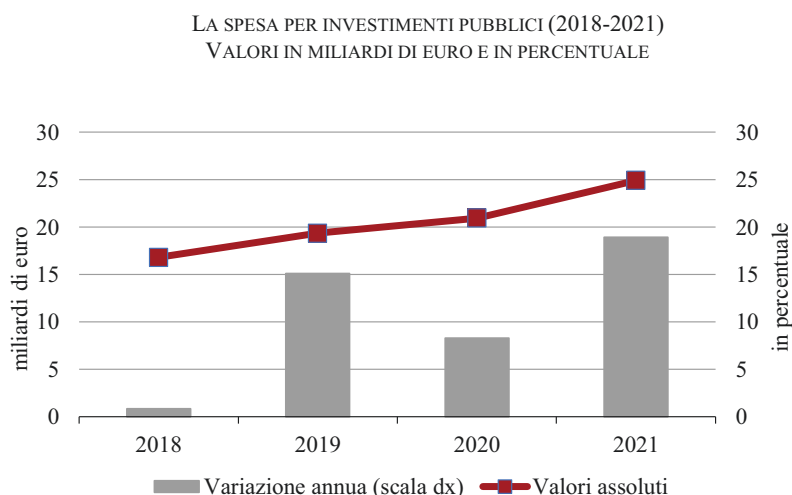
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

GLI ANDAMENTI DEL 2021 NELLA DISAGGREGAZIONE SIOPE

30. Come si è visto, la tendenza al recupero degli investimenti pubblici è proseguita e si è anzi rafforzata nel 2021. Aspetto rilevante è verificare se l'espansione abbia interessato o meno tutti i livelli di amministrazione e tutte le circoscrizioni territoriali. In attesa di disporre dei dati di Contabilità nazionale, fondamentali indicazioni al riguardo possono essere tratte dalla banca dati SIOPE, anche se con un grado di copertura limitato¹².

Secondo questa fonte, gli investimenti della Pubblica Amministrazione sono cresciuti nel 2021 del 18,9 per cento (Grafico 22), raggiungendo un importo pari a 25 miliardi di euro circa, in accelerazione rispetto sia al 2020 (+8,3 per cento) sia al 2019 (+15,1 per cento).

GRAFICO 22

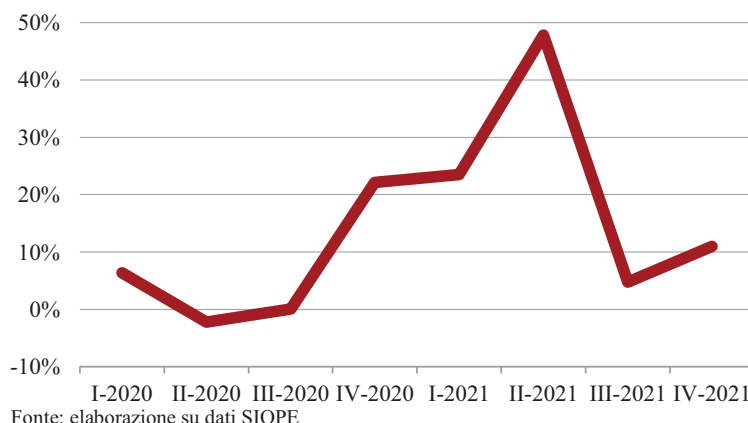


Questa relativa volatilità è inevitabilmente collegata al periodo pandemico, dal momento che le misure adottate per contrastare la diffusione del contagio hanno temporaneamente rallentato anche la spesa per investimenti. Di ciò si dà conto nel Grafico 23, che mostra la compressione intervenuta nella prima parte del 2020, cui ha poi fatto seguito una consistente accelerazione. Esaurita questa fase del tutto particolare, il tasso di crescita degli investimenti pubblici registrati dal SIOPE si è attestato, nella seconda parte del 2021, su un valore medio di circa il 9 per cento.

¹² Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) registra i dati relativi a 15.867 soggetti (di cui 11mila attivi al 2021) riferiti: alla quasi totalità delle Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Unioni di Comuni, Università, Strutture sanitarie, Camere di commercio, ecc.); ad alcune Amministrazioni centrali (Enti di ricerca, Istituti zooprofilattici sperimentali); ai pagamenti effettuati dalle Amministrazioni statali (Ministeri) attraverso una specifica procedura di spesa denominata mandato informatico. Per costruzione, la banca dati SIOPE rileva una spesa per investimenti pubblici sistematicamente inferiore a quella di contabilità nazionale (ISTAT). Rilevano a tal riguardo le differenze relative alla natura dei dati (il conto ISTAT è di tipo economico ed è redatto secondo il criterio della competenza economica) e al perimetro di riferimento: sebbene il "perimetro" della PA relativo a SIOPE sia il medesimo di quello della contabilità nazionale (cosiddetta Lista S13), il secondo considera Enti che non utilizzano il circuito della Tesoreria e perciò più ampio del primo.

GRAFICO 23

PAGAMENTI PER INVESTIMENTI FISSI LORDI PER TRIMESTRE



31. Nella Tavola 7 la spesa per investimenti del 2021 è disaggregata per soggetto istituzionale. L'elemento principale che si osserva è la prosecuzione della flessione della quota dei Comuni sul totale della spesa considerata, con un percentuale scesa anche nel 2021 al 45,5 per cento. Sono così diventati cinque i punti persi rispetto alla situazione pre-pandemica, che vedeva la quota dei Comuni stabilmente superiore al 50 per cento.

Alla perdita di peso dei Comuni corrisponde un aumento della quota degli investimenti effettuati dalla Stato, salita nel 2021 al 22 per cento, dal 19,7 per cento del 2020, ma soprattutto dal 17 per cento del 2019. Ciò riflette il fatto che le politiche adottate per stabilizzare il ciclo pandemico sono rimaste in capo alle Amministrazioni centrali, comportando una perdita di rilevanza, presumibilmente temporanea, degli altri livelli amministrativi.

Come già nel 2020, gli investimenti statali hanno infatti registrato un aumento del tutto eccezionale (+33,1 per cento), più del doppio di quello segnato dai Comuni (13,8 per cento), un dato tornato in linea con il 2019.

Nel complesso, nel 2021 l'incidenza dello Stato sulla spesa per investimenti registrata dal SIOPE è aumentata di 2,3 punti, a fronte di una riduzione di 2,1 punti dei Comuni, di 0,7 punti delle Regioni di 0,3 punti di Città metropolitane e Province e di una sostanziale invarianza della sanità. Un aumento di 0,8 punti è stato registrato dalla quota di investimento degli Altri Enti¹³.

Al di là di questa parziale ricomposizione, tutti i soggetti istituzionali hanno continuato nel 2021 ad aumentare i propri investimenti, confermando il carattere generale della fase espansiva che ha preso avvio nel 2019. Nel dettaglio, gli investimenti in capo

¹³ Il gruppo comprende numerosi enti: Autorità amministrative indipendenti (AAI), Autorità di sistema portuale (ASP), Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CDC), Enti parco (EGP), Altri enti gestori di parchi in contabilità finanziaria (EPF), Fondazioni lirico sinfoniche (FLS), Comunità montane - Comunità isolate - Altri enti locali (MON), Enti di ricerca (RIC), Enti strumentali in sperimentazione (SP1), Università (UNI), Enti volontari in contabilità economico patrimoniale (VCE), Enti volontari in contabilità finanziaria (VCF)..

ai Comuni hanno superato gli 11 miliardi, quelli dello Stato hanno sfiorato i 5,5 miliardi, e la spesa della Sanità e degli altri Enti è andata oltre la soglia dei 2 miliardi. Più vicini al dato del 2020 sono rimaste le Regioni e le Città metropolitane e province.

Considerando l'intero triennio 2019-21, gli investimenti sono aumentati del 48,2 per cento, con contributi così distribuiti per soggetto istituzionale: 16,6 per cento per i Comuni, 15,5 per cento per lo Stato, 4,7 per cento per la sanità, 3,2 per cento per Città metropolitane e Province, 1,5 per cento per le Regioni. A ciò si aggiunge un contributo del 6,6 per cento riconducibile ad altri soggetti.

TAVOLA 7

INVESTIMENTI DELLA PA PER SOGGETTO ISTITUZIONALE

	2017	2018	2019	2020	2021
valori assoluti (milioni di euro)					
Stato	3.108	2.876	3.285	4.122	5.485
Regioni	1.498	1.646	1.678	1.740	1.895
CM e Province	970	920	1.095	1.301	1.462
Comuni	8.442	8.558	9.754	9.968	11.340
Sanità	1.412	1.413	1.571	1.875	2.209
Altri enti	1.234	1.392	1.956	1.935	2.506
Totale	16.664	16.804	19.340	20.941	24.897
variazione annua (in %)					
Stato		-7,5	14,3	25,5	33,1
Regioni		9,9	1,9	3,7	8,9
CM e Province		-5,2	19,1	18,8	12,4
Comuni		1,4	14,0	2,2	13,8
Sanità		0,1	11,2	19,4	17,8
Altri enti		12,8	40,5	-1,1	29,5
Totale		0,8	15,1	8,3	18,9
incidenza sul totale (in %)					
Stato	18,7	17,1	17,0	19,7	22,0
Regioni	9,0	9,8	8,7	8,3	7,6
CM e Province	5,8	5,5	5,7	6,2	5,9
Comuni	50,7	50,9	50,4	47,6	45,5
Sanità	8,5	8,4	8,1	9,0	8,9
Altri enti	7,4	8,3	10,1	9,2	10,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati SIOPE

32. Nella Tavola 8 la spesa degli Enti territoriali del 2021 è disaggregata per area geografica. Anche in questo caso l'espansione è generalizzata, con un incremento complessivo del 13 per cento che presenta tuttavia un'elevata dispersione. Le aree che hanno registrato nello scorso anno la dinamica più vivace sono quelle delle Isole e del Nord-ovest, con tassi di crescita rispettivamente del 21,4 e 20,7 per cento. Il Nord-est, invece, è l'area che ha mostrato la dinamica più contenuta, pari al 5,4 per cento.

Nei valori pro-capite, nonostante un incremento del 16,1 per cento la spesa degli enti territoriali è rimasta nel Centro la più bassa, con un importo di circa 191 euro circa, 61 euro pro-capite in meno rispetto al livello medio nazionale. Superiori alla media si sono confermati i valori di spesa pro-capite del Nord-est e del Nord-ovest, dove sono stati raggiunti nel 2021 importi pari rispettivamente a 323 e 259 euro.

Scendendo più nel dettaglio, la spesa regionale è aumentata nel 2021 in misura rilevante nel Nord-ovest e nelle Isole, con variazioni rispettivamente del 62,6 e 43,1 per cento, mentre si è ridotta nel Centro e nel Sud (rispettivamente del 23,5 e del 6,5 per

cento). La spesa delle Città metropolitane e delle Province è cresciuta ovunque ad eccezione del Sud, dove si è registrata una flessione del 2,2 per cento. L'incremento più elevato (26,2 per cento) è stato registrato nel Nord-est, a fronte però di una quota sulla spesa totale degli Enti territoriali di solo il 6,7 per cento, nettamente inferiore alla media nazionale.

Per quanto riguarda la spesa dei Comuni, c'è stato un aumento significativo nel Centro e nelle Isole (rispettivamente 25,1 e 14,6 per cento), con livelli di spesa relativamente bassi, sia in termini assoluti che pro capite (sotto i 200 euro per abitante rispetto ai 211 euro della restante media nazionale). Anche nel Nord-ovest e nel Sud, la spesa è aumentata in misura rilevante (rispettivamente del 18,3 e 12,3 per cento)¹⁴. L'incremento più basso è stato registrato nel Nord-est (3,8 per cento), denotando un rallentamento rispetto alla forte espansione del precedente biennio.

TAVOLA 8

INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI PER AREA GEOGRAFICA 2021				
	Regioni	CM e Province	Comuni	Totale
valori assoluti (milioni di euro)				
NORD OVEST	276,9	432,6	3.415,1	4.124,7
NORD EST	705,0	249,0	2.789,3	3.743,3
CENTRO	203,2	257,2	1.786,9	2.247,3
SUD	380,3	373,4	2.430,5	3.184,3
ISOLE	329,8	149,8	918,1	1.397,6
TOTALE	1.895,2	1.462,1	11.339,9	14.697,2
valori procapite (in euro)				
NORD OVEST	17,4	27,2	214,8	259,4
NORD EST	60,9	21,5	240,8	323,2
CENTRO	17,2	21,8	151,6	190,7
SUD	28,1	27,6	179,5	235,2
ISOLE	51,4	23,3	143,0	217,7
TOTALE	32,0	24,7	191,5	248,2
variazione 2021/2020 (in %)				
NORD OVEST	62,6	20,2	18,3	20,7
NORD EST	5,7	26,2	3,8	5,4
CENTRO	-23,5	6,1	25,1	16,1
SUD	-6,5	-2,2	12,3	7,8
ISOLE	43,1	25,7	14,6	21,4
TOTALE	8,9	12,4	13,8	13,0
incidenza sul totale spesa tipologia di ente (in %)				
NORD OVEST	14,6	29,6	30,1	28,1
NORD EST	37,2	17,0	24,6	25,5
CENTRO	10,7	17,6	15,8	15,3
SUD	20,1	25,5	21,4	21,7
ISOLE	17,4	10,2	8,1	9,5
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0
incidenza sul totale spesa area (in %)				
NORD OVEST	6,7	10,5	82,8	100,0
NORD EST	18,8	6,7	74,5	100,0
CENTRO	9,0	11,4	79,5	100,0
SUD	11,9	11,7	76,3	100,0
ISOLE	23,6	10,7	65,7	100,0
TOTALE	12,9	9,9	77,2	100,0

Fonte: elaborazione su dati SIOPE

¹⁴ Scendendo più nel dettaglio, si segnala che nel Nord-ovest la spesa dei soli Comuni della Lombardia, oltre 2 miliardi di euro, assorba il 62 per cento di quella totale.

33. Passando ad esaminare la composizione per tipologia di investimento, si rileva come la spesa per Beni materiali, pari a 13,4 miliardi di euro nel 2021, rappresenti oltre il 90 per cento degli investimenti fissi lordi (IFL) degli Enti territoriali (Tavola 9, dove la composizione per tipologia è analizzata con riferimento alle aree geografiche e alle tipologie di enti).

TAVOLA 9

INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI PER TIPOLOGIA E AREA GEOGRAFICA							
AREA	Tipologia IFL	Totale	di cui Regioni	di cui CM e Prov	di cui Comuni	Pro capite	Var 21/20
1 - NORD OVEST	1. Beni materiali	3.797	194	421	3.182	238,8	20,3%
	2. Terreni e beni materiali non prodotti	91	1	2	88	5,7	28,4%
	3. Beni immateriali	237	82	9	146	14,9	24,5%
2 - NORD EST	1. Beni materiali	3.289	436	240	2.613	284,0	7,2%
	2. Terreni e beni materiali non prodotti	91	21	0	71	7,9	-26,6%
	3. Beni immateriali	363	248	10	105	31,3	1,2%
3 - CENTRO	1. Beni materiali	2.094	162	243	1.689	177,7	19,2%
	2. Terreni e beni materiali non prodotti	52	3	1	48	4,4	-7,1%
	3. Beni immateriali	102	39	13	50	8,6	-18,4%
4 - SUD	1. Beni materiali	2.976	298	359	2.319	219,8	8,6%
	2. Terreni e beni materiali non prodotti	58	1	6	51	4,3	29,6%
	3. Beni immateriali	150	81	8	61	11,1	-11,2%
5 - ISOLE	1. Beni materiali	1.250	242	148	859	194,6	18,2%
	2. Terreni e beni materiali non prodotti	70	48	0	22	10,8	120,3%
	3. Beni immateriali	78	40	2	37	12,2	25,7%
ITALIA	1. Beni materiali	13.405	1.333	1.410	10.662	226,3	13,8%
	2. Terreni e beni materiali non prodotti	362	73	10	279	6,1	10,4%
	3. Beni immateriali	930	489	42	399	15,7	2,8%
TOTALE		14.697	1.895	1.462	11.340	248,2	13,0%

Fonte: elaborazione su dati SIOPE

I beni materiali sono anche la tipologia di investimento che ha fatto registrare la *performance* più significativa nello scorso anno (13,8 per cento), con un aumento che ha interessato tutte le aree (e, anche se non mostrato nella tavola, tutte le tipologie di enti considerati)¹⁵. Le restanti tipologie di investimento sono aumentate nel complesso a livello nazionale del 4,8 per cento (+60 milioni nei valori assoluti)¹⁶.

Continuando nell'esplorazione dei dati, circa l'82 per cento dei pagamenti per IFL si è concentrato in meno di venti voci, per un totale di 12,1 miliardi di euro (Tavola 10). Le spese per IFL si sono concentrate con maggiore intensità nel settore delle infrastrutture stradali, coinvolgendo tutti i livelli degli enti territoriali: da sole valgono il 25 per cento

¹⁵ In particolare, per quanto riguarda la spesa dei Comuni, le differenze tra le diverse aree nei tassi crescita possono essere riconducibili ai diversi livelli di partenza della spesa. I tassi di crescita significativi, infatti, si registrano nel Centro e nelle Isole (rispettivamente del 18 e 19 per cento) ove la spesa pro-capite (rispettivamente 143 e 134 euro) è nettamente più bassa della media nazionale (180 euro). Tassi di crescita decisamente inferiori si registrano, al contrario, nel Nord-est e nel Sud (rispettivamente 5 e 9 per cento), dove la spesa pro-capite (226 e 171 euro) è rispettivamente ben al di sopra e abbastanza vicina a quella media nazionale. Per quanto riguarda il Nord-ovest infine valgono le considerazioni fatte in precedenza relativamente alla spesa comunale in Lombardia.

¹⁶ Per quanto riguarda i beni immateriali, la spesa delle Regioni si concentra soprattutto sulla manutenzione straordinaria di beni di terzi e sull'acquisto di software (oltre i tre quarti della relativa spesa totale), mentre nei comuni sulla spesa per incarichi professionali per la realizzazione di investimenti (210 milioni di euro, pari a oltre la metà del totale). Infine, l'incremento della spesa per Terreni va attribuito principalmente ai Comuni e alle Regioni e interessa soprattutto la voce patrimonio naturale non prodotto (demanio marittimo, demanio idrico, foreste, giacimenti, fauna e flora).

degli investimenti complessivi (3,7 miliardi di euro), con una crescita del 19,6 per cento rispetto al 2020.

I beni immobili non classificabili altrimenti, 1,9 miliardi di euro, e i fabbricati ad uso scolastico, 1,8 miliardi di euro, hanno assorbito rispettivamente il 13 e il 12,2 per cento degli investimenti degli enti territoriali. Tra le voci che hanno segnato una dinamica particolarmente accentuata si segnalano le opere per la sistemazione del suolo e gli incarichi professionali per la realizzazione di investimenti, le cui spese sono cresciute rispettivamente del 34,8 e 28,6 per cento, e che insieme rappresentano più del 6 per cento della spesa totale.

34. A livello territoriale (Tavola 10) non si sono osservate particolari differenziazioni, a significare di come le linee di finanziamento individuate a livello centrale, indirizzando le priorità strategiche di sviluppo, impattino proporzionalmente su tutti gli enti territoriali in modo uniforme: la messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici con priorità per quelli scolastici, lo sviluppo delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile in cui rientra anche l'efficientamento energetico e la mobilità.

TAVOLA 10

PRINCIPALI VOCI DI PAGAMENTI PER IFL DEGLI ENTI TERRITORIALI – ANNO 2021
(MILIONI DI EURO, PRO CAPITE E PERCENTUALI)

	Totale	di cui Regioni	di cui CM e Prov	di cui Comuni	Pro- capite	Var 21/20
Altre vie di comunicazione	609	82	28	499	10,3	0,8%
Beni immobili n.a.c.	1.904	160	55	1.690	32,1	19,0%
Fabbricati ad uso abitativo	313	9	1	303	5,3	0,7%
Fabbricati ad uso commerciale	332	22	11	299	5,6	0,1%
Fabbricati ad uso scolastico	1.799	26	362	1.411	30,4	15,3%
Fabbricati ad uso strumentale	335	45	9	281	5,6	-11,7%
Impianti sportivi	587	4	5	578	9,9	7,5%
Infrastrutture idrauliche	567	203	18	346	9,6	10,9%
Infrastrutture stradali	3.680	176	828	2.676	62,1	19,6%
Opere per la sistemazione del suolo	666	116	25	525	11,2	34,8%
Impianti	317	31	4	282	5,4	5,9%
Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti	273	41	22	210	4,6	28,6%
Mezzi di trasporto ad uso civile, di sicurezza e ordine pubblico n.a.c.	221	133	2	86	3,7	-14,4%
Mezzi di trasporto stradali	240	9	7	225	4,1	-1,8%
Sviluppo software e manutenzione evolutiva	229	170	3	56	3,9	4,5%
Totale	12.072	1.225	1.379	9.468	203,8	13,4%

Fonte: elaborazione su dati SIOPE

Tuttavia, si segnala come nel Centro-Nord l'incidenza della spesa sul totale di Infrastrutture stradali e Fabbricati ad uso scolastico sia più elevata di quella che si registra nel Sud e nelle Isole, compensata da una maggiore incidenza della spesa per Beni immobili non altrimenti classificabili (si vedano le tavole riportate nell'allegato). In particolare, nelle Isole gli investimenti nelle tre voci considerate assorbono una quota decisamente più bassa di quella delle altre aree (il 40 per cento contro il 51 per cento della media delle altre aree). Al contrario, l'incidenza delle opere per la sistemazione del suolo è più alta nel Sud e Isole rispetto alle altre aree e in particolare del Nord-est e del Centro.

35. Con riferimento, infine ai soli Comuni, è stata disaggregata la spesa complessiva sulla base della loro dimensione demografica (Tavola 11). Tutte le classi considerate hanno fatto registrare nel 2021, in linea con il dato complessivo, una crescita degli investimenti. L'analisi dei valori pro-capite restituisce il classico "andamento a U" dove, tuttavia, i valori riferiti alle due code estreme, comuni più piccoli e grandi città, si prestano a letture diverse. Da un lato, per i Comuni più piccoli conta l'effetto dimensionale rispetto a una certa rigidità della spesa per investimenti che, *ceteris paribus*, spingono in alto il valore pro capite (486 euro fino a 2.000 abitanti e 257 euro per quelli tra 2.000 e 5.000 abitanti); dall'altro, per le grandi città (oltre 250.000 abitanti) pesa una crescita annua della spesa decisamente meno sostenuta (2 per cento). Per tali enti, tuttavia, si segnala il fatto che nell'intero periodo 2017-2021 la spesa per investimenti sia cresciuta del 56 per cento, a testimonianza della robusta ripresa degli investimenti anche per questa fascia demografica.

TAVOLA 11

INVESTIMENTI DEI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA E PRINCIPALI VOCI – ANNO 2021
(MILIONI DI EURO, EURO PRO CAPITE E PERCENTUALI)

		TOTALE	Pro-capite	Var 21/20
1. fino a 2.000	<i>di cui:</i>	1.606	486,3	19,6%
	Beni immobili n.a.c.	221	66,9	11,1%
	Fabbricati ad uso commerciale	55	16,6	0,4%
	Fabbricati ad uso scolastico	118	35,6	9,5%
	Impianti	64	19,5	6,9%
	Impianti sportivi	62	18,9	0,7%
	Infrastrutture idrauliche	73	22,1	7,1%
	Infrastrutture stradali	411	124,4	26,0%
	Opere per la sistemazione del suolo	147	44,5	44,2%
2. 2.000 - 5.000	<i>di cui:</i>	1.667	257,0	13,9%
	Beni immobili n.a.c.	217	33,4	17,1%
	Fabbricati ad uso scolastico	243	37,5	9,0%
	Infrastrutture stradali	376	58,0	11,3%
	Opere per la sistemazione del suolo	108	16,6	18,7%
3. 5.000 - 10.000	<i>di cui:</i>	1.582	192,0	20,6%
	Beni immobili n.a.c.	205	24,8	21,3%
	Fabbricati ad uso scolastico	286	34,7	21,7%
	Infrastrutture stradali	369	44,7	25,0%
4. 10.000 - 20.000	<i>di cui:</i>	1.469	152,8	21,1%
	Beni immobili n.a.c.	190	19,8	31,3%
	Fabbricati ad uso scolastico	268	27,8	20,1%
	Infrastrutture stradali	362	37,7	31,6%
5. 20.000 - 60.000	<i>di cui:</i>	1.680	124,6	14,8%
	Beni immobili n.a.c.	243	18,0	13,3%
	Fabbricati ad uso scolastico	238	17,6	9,7%
	Infrastrutture stradali	419	31,1	20,8%
6. 60.000 - 250.000	<i>di cui:</i>	1.426	157,1	9,1%
	Beni immobili n.a.c.	464	51,1	18,6%
	Infrastrutture stradali	289	31,9	17,0%
7. >=250.000	<i>di cui:</i>	1.753	194,3	2,0%
	Altre vie di comunicazione	307	34,0	-6,6%
	Beni immobili n.a.c.	138	15,3	72,9%
	Infrastrutture stradali	429	47,6	24,4%
	Mezzi di trasporto stradali	136	15,1	-12,0%

Fonte: elaborazione su dati SIOPE

Per tutte le fasce dimensionali, infine, si confermano come principali voci di spesa le infrastrutture stradali, i beni immobili e i fabbricati ad uso scolastico. Per i comuni di minori dimensioni una quota significativa di pagamenti è destinata anche alla realizzazione di opere per la sistemazione del suolo, mentre per le grandi città occorre segnalare anche il peso rivestito dall'acquisto di mezzi di trasporto stradale e per le altre vie di comunicazione.

In conclusione, i risultati relativi al 2021 confermano il carattere diffuso della ripresa degli investimenti pubblici. Contribuisce a questa dinamica il maggiore sostegno finanziario messo a disposizione dallo Stato, ma anche l'adozione di strumenti e regole contabili finalizzati a facilitare l'effettivo utilizzo delle risorse incrementali. Per gli enti territoriali, in particolare, il passaggio dal patto di stabilità interno alle regole di equilibrio/pareggio di bilancio ha contribuito in maniera rilevante al rimbalzo della spesa.

LE RISORSE DEL PNRR E IL QUADRO PROGRAMMATICO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI: PRIME CONSIDERAZIONI DI IMPATTO MACROECONOMICO

Le risorse del PNRR e il finanziamento dei nuovi investimenti

36. Il PNRR mobilita complessivamente 235,1 miliardi di euro, tra finanziamenti europei afferenti al Programma *Next Generation Europe* (NGEU) e risorse nazionali alimentate direttamente dal bilancio statale (Tavola 12).

Nel dettaglio, i finanziamenti europei ammontano complessivamente a 204,5 miliardi di euro, di cui 191,5 relativi al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (DRR), a cui si aggiungono i 13 miliardi del Programma di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe - React-EU*)¹⁷.

Il finanziamento nazionale passa invece attraverso il Fondo complementare al PNRR (PNC), di ammontare pari a 30,6 miliardi di euro, istituito con l'obiettivo di rafforzare l'impatto PNRR, in particolare sostenendo specifici interventi strategici¹⁸.

¹⁷ In sintesi, RRF è il programma principale di NGEU e ha l'obiettivo di attenuare le conseguenze socio-economiche della pandemia e, al contempo, consentire ai paesi europei di avviare un poderoso processo di cambiamenti strutturali al fine di rendere le rispettive economie più sostenibili e resilienti e in grado di cogliere le opportunità della transizione ecologica e digitale. REACT-EU, a sua volta, incrementa le risorse disponibili nel 2021-2022 per la politica di coesione, con l'obiettivo di sostenere l'occupazione e l'economia delle Regioni più colpite dalla pandemia. Nella versione iniziale del Piano, le risorse React-EU disponibili per l'Italia erano quantificate in 13,5 miliardi di euro, di cui 0,5 sono stati destinati al Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive (art. 1, co. 324, legge n. 178/2020 "legge di bilancio 2021").

¹⁸ Il Fondo complementare è stato istituito dal d.l. 59/2021 art. 1, cc. 1-2, 6-9, con apposito scostamento di bilancio, deliberato nel Consiglio dei ministri il 15 aprile dello scorso anno e autorizzato dal Parlamento il successivo 22 aprile. Il finanziamento copre le esigenze del Piano nazionale per gli investimenti complementari, che si va ad aggiungere agli interventi che saranno realizzati attraverso il DRR.

TAVOLA 12

LA DOTAZIONE FINANZIARIA DEL PNRR: LA RICOSTRUZIONE UFFICIALE

	(in miliardi)
RFF	191,5
- Sovvenzioni	68,9
- Prestiti per nuovi progetti	77,5
- Prestiti per progetti esistenti	45,1
- di cui FSC	15,5
Fondo Complementare	30,6
React - EU	13,0
Totale	235,1
- Risorse aggiuntive	182,7

Fonte: PNRR, p.248

Come si esplicita nei documenti governativi, non tutte le risorse del PNRR hanno carattere addizionale, dal momento che parte dei fondi PNRR è destinato a programmi e interventi già previsti nei quadri a legislazione vigente. Secondo le valutazioni ufficiali, la componente addizionale costituirebbe comunque quasi il 78 per cento delle risorse complessive, per un ammontare di 182,7 miliardi (vedi ancora Tavola 12). L'ammontare dei finanziamenti di natura meramente sostitutiva sarebbe dunque pari a 52,4 miliardi^{19,20}.

37. Le risorse aggiuntive dovrebbero essere destinate per il 61,8 per cento ad investimenti (Grafico 24, pannello A). Per quel che riguarda le categorie di investimento, il Piano intende destinare a “Costruzioni ed edilizia civile” un terzo degli investimenti aggiuntivi (Grafico 24, pannello B), all'acquisizione di “Prodotti informatici, elettronici e ottici” verrebbe destinato il 12,4 per cento delle risorse addizionali, alla voce “Altri mezzi di trasporto” andrebbe il 6,9 per cento dei finanziamenti aggiuntivi, una percentuale

¹⁹ Si noti che all'interno di questa ripartizione, un caso particolare è costituito dalla decisione di anticipare all'interno del PNRR la programmazione nazionale del Fondo Sociale di Coesione (FSC) 2021-2027 per un importo di circa 15,5 miliardi di euro, finanziata dalle risorse del PNRR. Sebbene si tratti di progetti già esistenti, l'anticipo viene considerato come una spesa addizionale, garantita dal reintegro delle risorse disponibili per il FSC per gli anni in cui tale spesa era originariamente prevista. A tali fine, l'articolo 2 del d.l. 59/2021 dispone l'incremento del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, per complessivi 15.500 milioni di euro. L'incremento è distribuito nel periodo 2022-2031.

²⁰ La dimensione aggiuntiva della spesa dovrebbe essere associabile alla tipologia delle risorse ricevute dall'Europa, che come noto sono erogate in due distinte modalità: sovvenzioni, ossia contributi a fondo perduto, e prestiti. Sempre la Tavola 1 esplicita l'ammontare delle sovvenzioni in oltre 82 miliardi di euro, ottenuti come somma tra le risorse riconducibili al RRF (68,9 miliardi) e quelle di React-EU (13 miliardi). È probabile che l'ammontare delle sovvenzioni venga rivisto al ribasso, di un ammontare pari a circa 200 milioni di euro. Cfr. Daniele Franco, Audizione presso la Commissione Bilancio della Camera del 23 febbraio 2022, p. 7. Ciò dipende dal fatto che per una parte delle sovvenzioni previste a livello europeo la distribuzione definitiva tra i diversi paesi dipende dall'effettivo andamento del Pil, che nel nostro paese è risultata più favorevole di quella inizialmente stimata.

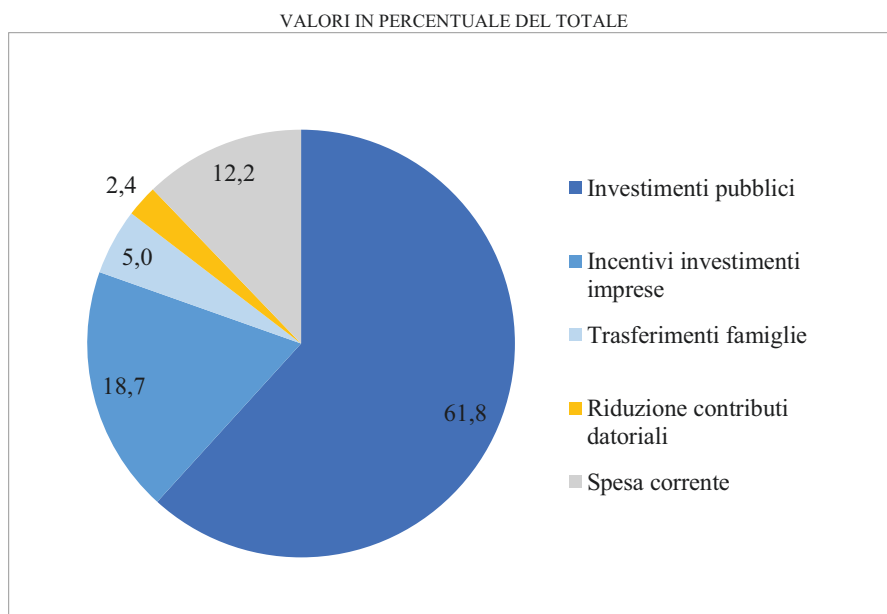
Secondo le indicazioni riportate nel Piano, la spesa addizionale dovrebbe essere pari all'ammontare delle risorse totali, al netto di quelle impiegate per i prestiti destinati ai progetti esistenti e ad eccezione di quelli relativi all'anticipazione del FSC. Seguendo tali indicazioni, la spesa aggiuntiva dovrebbe raggiungere pertanto i 205,5 miliardi di euro, 23 miliardi di euro in più rispetto alla quantificazione di 182,7 miliardi riportata nella Tavola 12.

Quest'ultima cifra è peraltro la stessa riportata nella precedente versione del Piano, che però contemplava prestiti per nuovi investimenti pari a poco più di 53 miliardi di euro, contro i 77,5 appostati nell'attuale versione. L'apparente incongruenza può essere dovuta al fatto si prevede di utilizzare per progetti già esistenti anche una parte delle sovvenzioni, come in effetti sembrano prefigurare documenti più recenti, nei quali si stima pari a 51,4 miliardi di euro l'ammontare dei prestiti destinati a progetti già in essere. A tal riguardo, cfr. il d.m. 6 agosto 2021 e l'Allegato 1 presentato dal ministro Daniele Franco all'audizione già citata in Commissione Bilancio della Camera. Al momento, resta pertanto un'incertezza di fondo sull'entità della spesa aggiuntiva attivata dal PNRR.

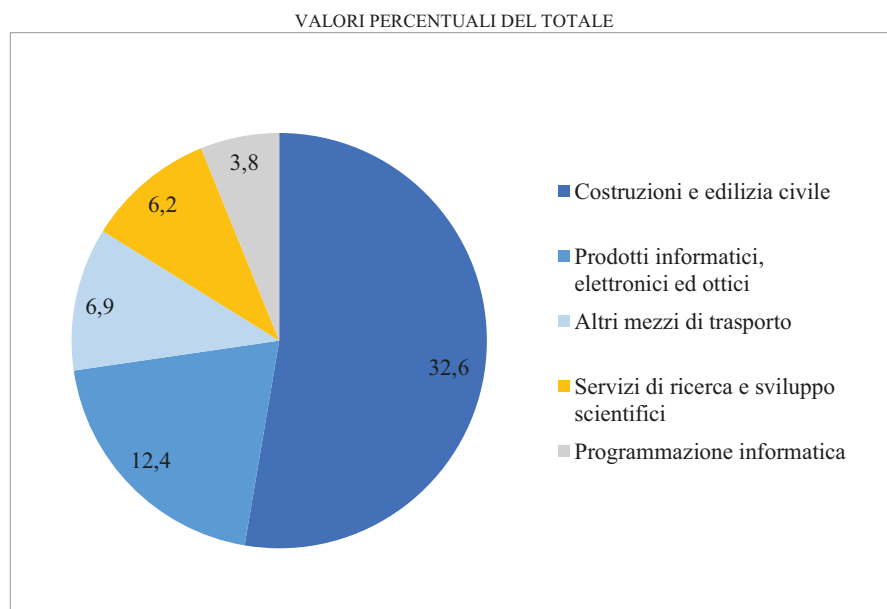
appena inferiore verrebbe orientata verso “Servizi di ricerca e sviluppo scientifico” e una quota del 3,8 per cento alimenterebbe infine la spesa per Programmazione informatica” (7-8 miliardi).

GRAFICO 24

A. LA SPESA AGGIUNTIVA DEL PNRR: DISAGGREGAZIONE PER VOCI ECONOMICHE



B. GLI INVESTIMENTI ADDIZIONALI DEL PNRR: UNA DISAGGREGAZIONE



Fonte: elaborazione su dati del Piano nazionale di ripresa e resilienza

IL PROFILO TEMPORALE DEI NUOVI INVESTIMENTI: LE IPOTESI DELLA NADEF 2021

38. Sotto il profilo temporale di attuazione del PNRR nella NaDEF 2021 l'impatto del Piano viene disaggregato per singoli anni, distinguendo fra spese correnti, investimenti, altre spese in conto capitale e riduzione di entrate. Il periodo considerato è però solo il 2020-2024, lasciando quindi scoperto il biennio 2025-26 al quale si estende la copertura del PNRR. Le indicazioni fornite si riferiscono inoltre ai soli interventi finanziati dal RRF e, sebbene distinguano tra sovvenzioni e prestiti, per quest'ultimi non riportano la componente relativa ai nuovi progetti e quella degli interventi sostitutivi già scontata nei profili tendenziali. Anche questo è un elemento di indeterminazione che andrà sciolto in parallelo con la progressiva attuazione del Piano.

Sulla base delle indicazioni al momento disponibili, nella Tavola 13 viene ricostruito l'ammontare delle spese finanziate dal RRF per ciascuno degli anni 2020-2024, distinguendo tra quelle riconducibili alle sovvenzioni e quelle riconducibili ai prestiti²¹. Nel quadro così definito, la spesa annuale (comprendendo nel computo anche la voce "minori entrate") sale da 1,7 miliardi di euro nel 2020 a circa 45 miliardi nel 2024, per un importo cumulato di oltre 120 miliardi (circa il 63 per cento delle risorse totali del RRF). La componente in conto capitale è pari a 96,9 miliardi e la spesa diretta per investimenti è commisurata a 79,8 miliardi. Da parte del governo, si prevede quindi di impiegare entro il 2024 una quota compresa fra il 63 e il 70 per cento delle risorse PNRR destinate al finanziamento degli investimenti.

Con riferimento alla natura degli investimenti che si intende finanziare (aggiuntivi piuttosto che sostitutivi), la copertura attraverso sovvenzioni è limitata al 17,5 miliardi (il 22 per cento del totale, vedi sempre Tavola 13), a fronte di una copertura tramite prestiti pari a 62,3 miliardi (78 per cento del complesso). Le risorse da destinare necessariamente a nuovi investimenti, le sovvenzioni, rappresentano quindi una quota minoritaria della spesa per investimenti prevista fino al 2024. Una distribuzione diversa si osserva per il totale della spesa, finanziato per il 45 per cento da sovvenzioni e quindi con criteri certi di addizionalità e per il 55 per cento da prestiti.

La dinamica temporale al momento prevista per gli investimenti finanziati attraverso il DRR è illustrata anche nel Grafico 25, che dà immediata illustrazione di come la progressione di spesa sia pressoché interamente trainata dalla parte riferibile ai prestiti. Nel Grafico 26 è invece riportata la quota di investimenti pubblici che secondo le quantificazioni governative verrebbe coperta dai fondi DRR. Si prevede di salire già quest'anno a una quota del 29 per cento per arrivare nel 2024 al 47,1 per cento.

²¹ Gli effetti del PNRR sul conto economico sono indicati nella NaDEF in percentuale del Pil.

TAVOLA 13

LE SPESE FINANZIATE DAL DDR (2020-2024)

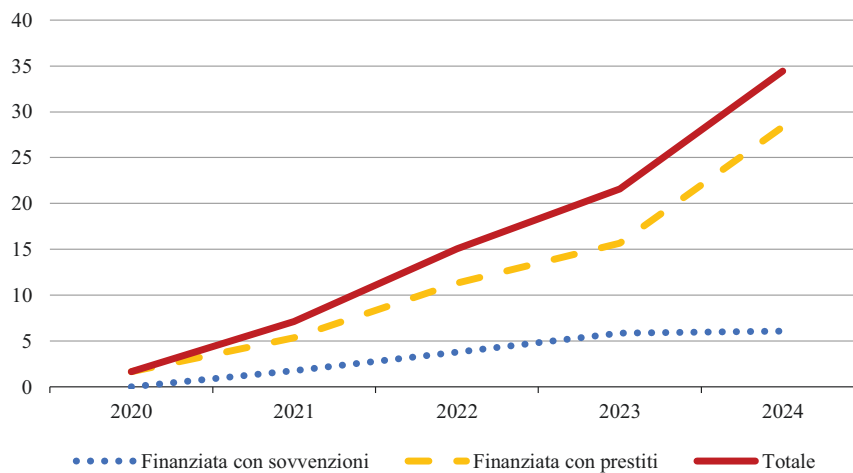
(in miliardi)

	2020	2021	2022	2023	2024	2020-2024
SOVVENZIONI						
Totale spese	0,0	5,3	15,1	19,6	14,2	54,2
Spese correnti	0,0	1,8	3,8	3,9	2,0	11,5
Spese in c. cap.	0,0	3,6	9,4	11,8	8,1	32,8
- Investimenti fissi lordi	0,0	1,8	3,8	5,9	6,1	17,5
Riduzione entrate	0,0	0,0	1,9	3,9	4,1	9,9
PRESTITI						
Totale spese	1,7	7,1	11,3	15,7	30,4	66,1
Spese correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0
Spese in c. cap.	1,7	7,1	11,3	15,7	28,4	64,1
- Investimenti fissi lordi	1,7	5,3	11,3	15,7	28,4	62,3
Riduzione entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE						
Totale spese	1,7	12,5	26,4	35,3	44,6	120,3
Spese correnti	0,0	1,8	3,8	3,9	4,1	13,5
Spese in c. cap.	1,7	10,7	20,7	27,4	36,5	96,9
- Investimenti fissi lordi	1,7	7,1	15,1	21,6	34,4	79,8
Riduzione entrate	0,0	0,0	1,9	3,9	4,1	9,9

Fonte: elaborazione su dati NaDEF

GRAFICO 25

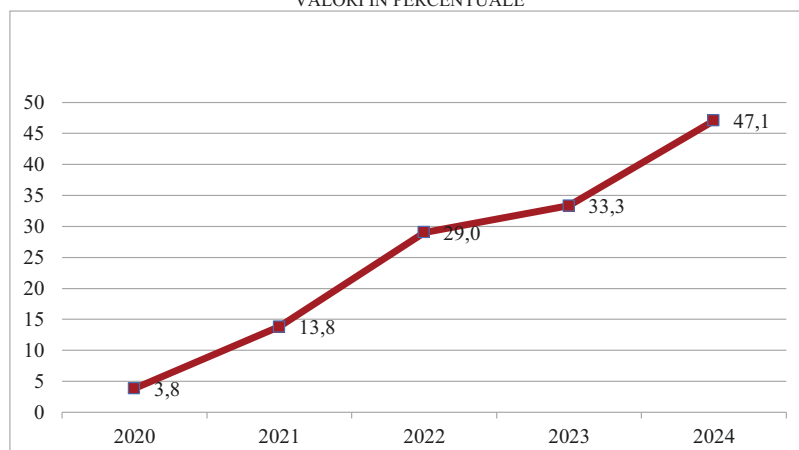
SPESA PER INVESTIMENTI FINANZIATA ATTRAVERSO IL DDR:
ANDAMENTO TEMPORALE ATTESO PER TIPOLOGIA DI RISORSE



Fonte: elaborazione su dati NaDEF 2021

GRAFICO 26

INCIDENZA DEGLI INVESTIMENTI DRR SUL TOTALE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
VALORI IN PERCENTUALE



Fonte: elaborazione su dati NaDEF 2021

Mettendo a confronto la ricostruzione fin qui illustrata con quella del DEF 2021 si possono osservare i primi aggiustamenti apportati al profilo programmatico degli investimenti attivati dal DRR (Tavola 14). Nel complesso si ha un posponimento di spesa pari poco meno di 27 miliardi di euro fino al 2023, mentre nel 2024 si avrebbe un primo parziale recupero di 7,2 miliardi. Scendendo più nel dettaglio, si osserva come tra le spese in conto capitale riconducibili alle sovvenzioni siano state posticipate solo quelle relative agli investimenti (-17,8 miliardi), per i quali è invece appostato un aumento di 10,3 miliardi dal lato dei prestiti. A sintesi, nel confronto fra i due documenti programmatici, la dimensione degli investimenti pubblici finanziati attraverso il DRR è scesa di 7,5 miliardi.

TAVOLA 14

LE SPESE FINANZIATE DAL DRR (2020-2024): DIFFERENZE TRA NADEF E DEF

	2020	2021	2022	2023	2024	(in miliardi) 2020-2024
SOVVENZIONI						
Totale spese	0,0	-5,1	-1,5	-7,1	2,4	-11,2
Spese correnti	0,0	0,0	1,9	0,1	0,1	2,1
Spese in c. cap.	0,0	-5,1	-5,3	-9,2	0,2	-19,4
- Investimenti fissi lordi	0,0	-5,2	-5,4	-9,4	2,1	-17,8
Riduzione entrate	0,0	0,0	1,9	2,0	2,1	6,0
PRESTITI						
Totale spese	-3,3	-6,8	-5,2	2,3	4,8	-8,1
Spese correnti	0,0	-3,5	-3,7	0,0	0,1	-7,1
Spese in c. cap.	-3,3	-3,3	-1,6	2,3	4,8	-1,0
- Investimenti fissi lordi	-3,3	-3,4	2,1	6,2	8,7	10,3
Riduzione entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE						
Totale spese	-3,3	-11,9	-6,7	-4,7	7,2	-19,4
Spese correnti	0,0	-3,4	-1,7	0,1	0,1	-4,9
Spese in c. cap.	-3,3	-8,4	-6,8	-6,8	5,0	-20,4
- Investimenti fissi lordi	-3,3	-8,5	-3,3	-3,2	10,8	-7,5
Riduzione entrate	0,0	0,0	1,9	2,0	2,1	6,0

Fonte: elaborazione su dati DEF 2021

39. Dal lato del Fondo complementare, la Tavola 15 riportata la dinamica di spesa indicata nei documenti di accompagnamento del d.l. 59/2021 di istituzione del Fondo stesso (Relazione tecnica e Prospetto riepilogativo degli effetti economico-finanziari), sia in termini di SNF che in termini di indebitamento netto. Nel primo caso le stime sono disponibili per il periodo 2021-2026, mentre nel secondo caso le quantificazioni si fermano al 2024. Si osserva come la spesa stimata in termini di indebitamento netto sia per ciascun anno inferiore al SNF: nei primi quattro anni la differenza è pari a 8,5 miliardi di euro. Il che lascia aperta la possibilità che parte del Fondo possa essere utilizzato anche dopo il 2026, ipotesi già contemplata dallo stesso Governo²².

In termini di indebitamento, gli investimenti che andrebbero a realizzarsi attraverso il Fondo complementare sono pari a 4,7 miliardi nel 2022, 4,3 miliardi nel 2023 e 3,5 miliardi nel 2024, per un totale di quasi 13 miliardi, ossia il 41 per cento del finanziamento complessivo. Rispetto al profilo rilevato per il DRR, gli investimenti finanziati attraverso il Fondo complementare tenderebbero quindi a concentrarsi maggiormente negli ultimi anni del periodo di programmazione.

Va altresì rilevato che una parte del Fondo complementare è indirizzata al sostegno dell'accumulazione privata e non pubblica, sotto forma di contributi agli investimenti privati. Questo è il caso delle risorse destinate a finanziare il cosiddetto super bonus, che secondo le stime disponibili passerebbe da circa 900 milioni di euro nel 2023 fino a 1,4 miliardi di euro nel biennio 2025-2026, per un ammontare complessivo superiore a 4,5 miliardi (circa il 15 per cento delle risorse del Fondo complementare).

TAVOLA 15

LA DINAMICA DELLE SPESE DEL FONDO COMPLEMENTARE

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	(in milioni) 2021-2026
SNF	3.000	6.026	6.750	6.185	5.460	3.202	30.622
Ind. Netto	850	4.750	4.300	3.530	-	-	
<i>pm. spesa superbonus</i>			910	830	1.440	1.384	4.564

40. A sintesi delle considerazioni fin qui esposte, la Tavola 16 illustra il quadro programmatico complessivo degli investimenti che si prevede di realizzare entro il 2024 attraverso i fondi del PNRR. La componente DRR supererebbe quest'anno i 15 miliardi, per aumentare ulteriormente a 21,6 miliardi nel 2023 e a 34,4 miliardi nel 2024. La componente finanziata attraverso il Fondo complementare risulterebbe pari a 4,7 miliardi nel 2022, a 4,3 miliardi nel 2023 e a 3,5 miliardi nel 2024. In termini cumulati, il PNRR finanzierebbe nel periodo investimenti per complessivi 93,5 miliardi, di cui circa 80 miliardi attraverso il DRR e quasi 13,5 miliardi con il Fondo complementare.

La componente propriamente aggiuntiva degli investimenti finanziati dal PNRR sarebbe pari a quasi 11 miliardi nel 2022, a circa 15,8 miliardi nel 2023 e a 24 miliardi nel 2024, per un valore cumulato di 56,9 miliardi.

²² Cfr. PNRR, p. 247.

TAVOLA 16

GLI INVESTIMENTI FINANZIATI ATTIVATI DAL PNRR: STIMA PER FONTI DI FINANZIAMENTO

	2020	2021	2022	2023	2024	(in milioni) cumulato 2020-24
RFF	1.654	7.117	15.067	21.557	34.434	79.828
- di cui sovvenzioni	0	1.779	3.767	5.879	6.077	17.502
- di cui RRF prestiti	1.654	5.338	11.300	15.678	28.357	62.327
di cui additivi	1.045	3.374	7.143	9.910	17.926	39.399
Fondo complementare		850	4.750	4.300	3.530	13.429
Totale investimenti	1.654	7.967	19.817	25.857	37.963	93.257
- di cui aggiuntivi	1.045	5.154	10.910	15.789	24.002	56.901

Fonte: elaborazioni su NaDEF 2021 e Relazione su DL 59/2021

La valutazione di impatto macroeconomico degli investimenti attivati attraverso il PNRR potrà essere effettuata compiutamente sulla base di ulteriori informazioni relative a elementi quali la tipologia di spesa effettuata o il territorio di realizzazione dell'intervento. Occorrerà inoltre collocare i tempi di attuazione del Piano all'interno di uno scenario di riferimento definito sulla base di variabili internazionali oggi in profonda trasformazione.

Nel profilo incorporato nella NaDEF, gli investimenti finanziati attraverso il PNRR diventano maggioritari nel 2024 (Grafico 27), con quote sul totale misurate pari al 33,6 per cento nel 2022, al 36,8 per cento nel 2023 e al 56 per cento nel 2024 (Grafico 28).

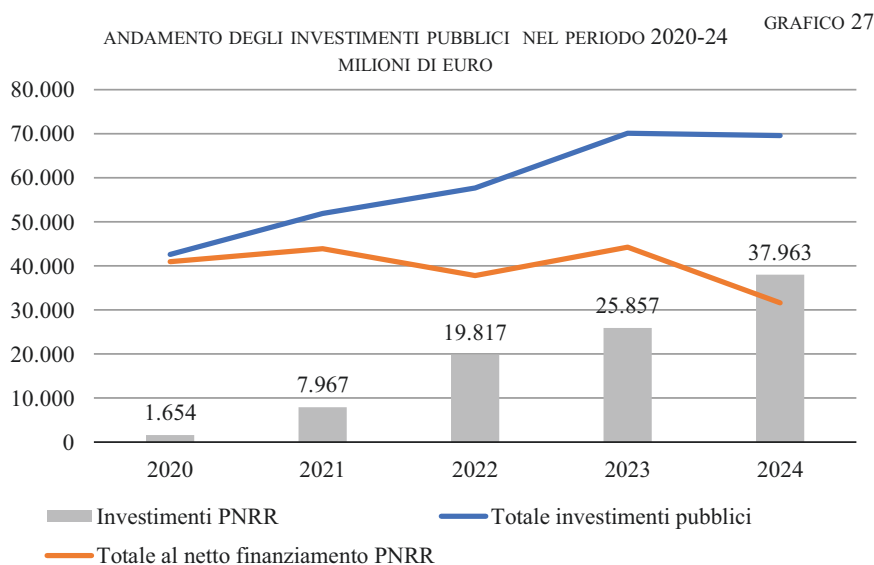
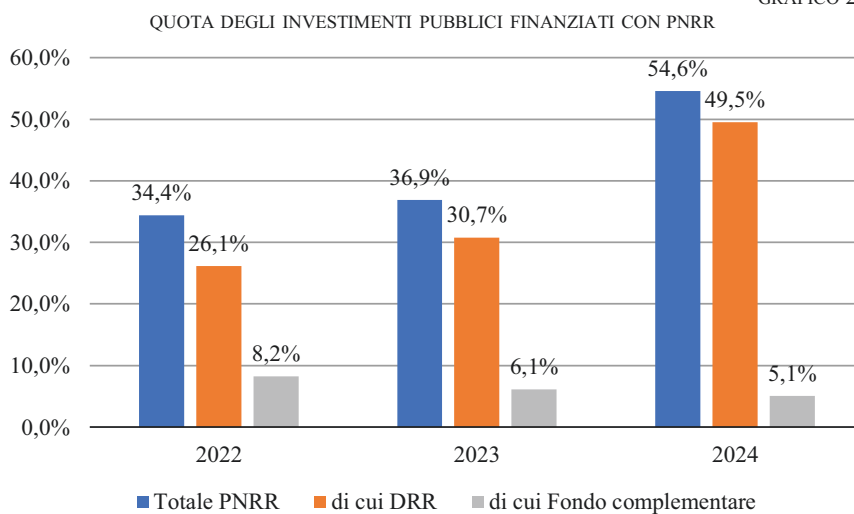


GRAFICO 28



Fonte: elaborazione su dati NaDEF

Questi dati sono oggi inseriti in uno scenario in forte rallentamento. Crisi energetica, conflitto ucraino, incertezze sulla tenuta degli scambi mondiali e contagi ancora elevati contribuiscono infatti a peggiorare la previsione tendenziale per il 2022-24. Ciò significa che nelle attuali condizioni di incertezza del quadro macroeconomico, il programma di investimenti pubblici contemplato dal PNRR è destinato a veder accrescere dunque la sua funzione stabilizzatrice.

LE TENSIONI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E L'ANDAMENTO DEI PREZZI

UNO SGUARDO RETROSPETTIVO AL SETTORE DELLE COSTRUZIONI ITALIANE

1. Prima dello scoppio della pandemia da Covid-19, il settore delle costruzioni italiano è stato soggetto, a partire dal 1997, a impulsi di segno opposto che ne hanno governato espansioni e contrazioni. Inizialmente, il settore ha conosciuto una fase di grande e costante crescita che ha accompagnato quella più generale del Pil. Questa fase, durata fino all'inizio della crisi finanziaria globale nel 2008, ha riflesso un rinnovato interesse per il settore immobiliare sia in Italia sia, in misura ancora maggiore, nel resto d'Europa. La fase successiva si è distinta, invece, per una forte contrazione dovuta a due recessioni in rapida successione, quella finanziaria nel 2008 e quella dei debiti sovrani nel 2011. Questi eventi hanno segnato una profonda crisi del settore e un suo ridimensionamento sia in termini reali che nominali. A partire dal 2015 si assiste a un'inversione di marcia e il settore delle costruzioni italiane inizia un lento percorso di recupero, interrotto bruscamente dall'emergenza pandemica nel 2020.

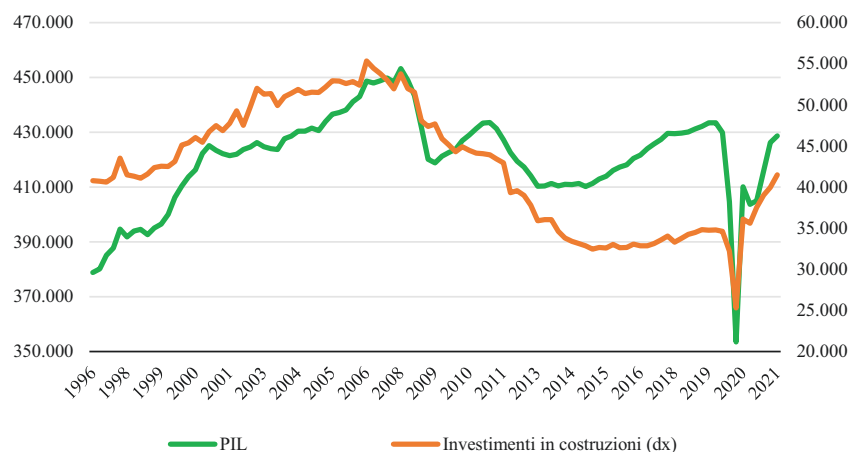
LA FORTE CRESCITA

2. Le spinte espansive specifiche del settore si inseriscono in un più generale contesto economico europeo molto favorevole, caratterizzato, tra le altre cose, dal processo di integrazione monetaria del primo blocco dell'Area Euro. Nel caso italiano, la crescita economica ha tratto slancio anche da alcune politiche fiscali di orientamento espansivo, che hanno comunque abbassato il rapporto debito-Pil al 100 per cento, e dalla forte riduzione dei tassi di interesse, fattore che ha incentivato in particolare il settore immobiliare.

Lo slancio alla crescita di quegli anni ha investito il settore delle costruzioni sotto diversi aspetti, sia in termini nominali che reali. In primo luogo, l'ammontare totale degli investimenti in costruzioni è cresciuto a un ritmo relativamente costante seguendo lo stesso percorso del Pil ma con minori fluttuazioni (Grafico 1). Lo dimostra anche la quota di tali investimenti sul Pil, aumentata dal 10,5 per cento nel 1998 fino al 12,3 per cento alla fine del 2006, nonostante la contemporanea espansione dell'economia (Grafico 2).

GRAFICO 1

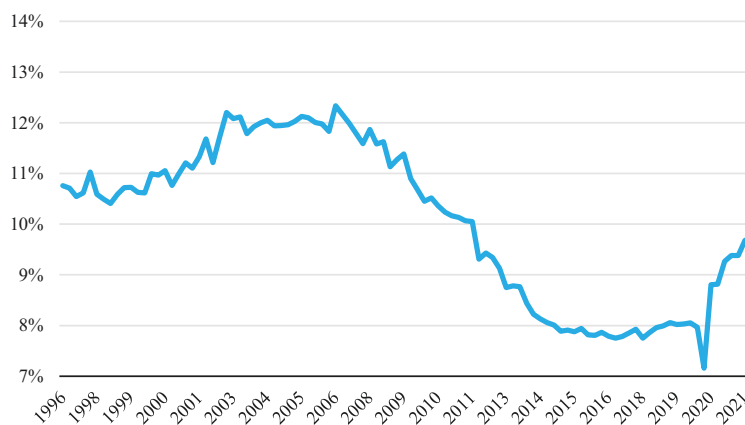
PIL E INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI
(MILIONI DI EURO, DATI TRIMESTRALI)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT a valori concatenati 2015

GRAFICO 2

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI
(IN % DEL PIL, DATI TRIMESTRALI)



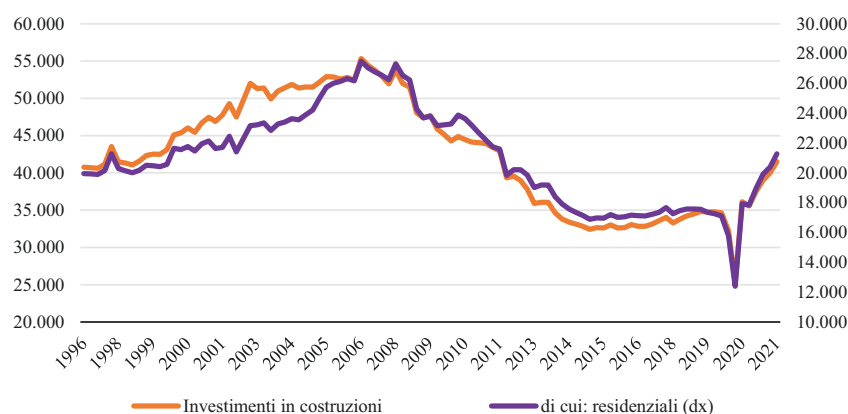
Fonte: elaborazione su dati ISTAT a valori concatenati 2015

3. Sempre in termini reali, osserviamo come questa fase abbia coinvolto prevalentemente la componente residenziale: infatti, i movimenti degli investimenti in costruzioni totali dal 1996 al 2008 riprendono molto da vicino quelli degli investimenti solo residenziali (Grafico 3). Nondimeno, la fase espansiva sembra aver impattato la componente abitativa con uno slancio minore, probabilmente grazie a una crescita delle

altre componenti più che proporzionale. Il percorso degli investimenti pubblici, invece, si distingue per un minor numero di fluttuazioni e per interventi più graduali, volti a smorzare le fasi cicliche (si veda per esempio l'aumento nel 2004, Grafico 4).

GRAFICO 3

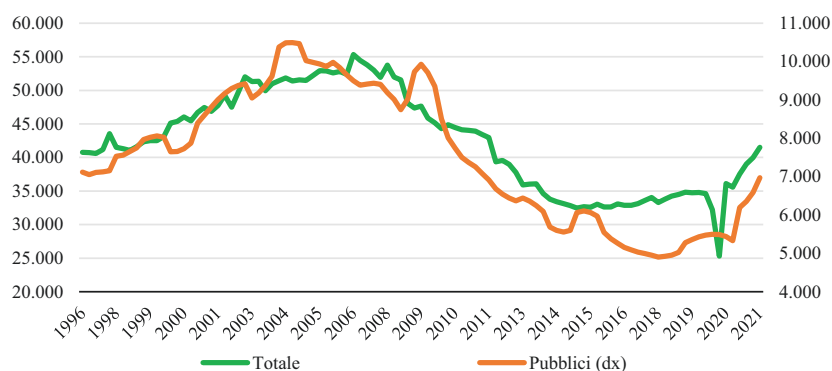
INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI TOTALI E RESIDENZIALI
(MILIONI DI EURO, DATI TRIMESTRALI)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT a valori concatenati 2015

GRAFICO 4

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI TOTALI E PUBBLICI
(MILIONI DI EURO, DATI TRIMESTRALI)



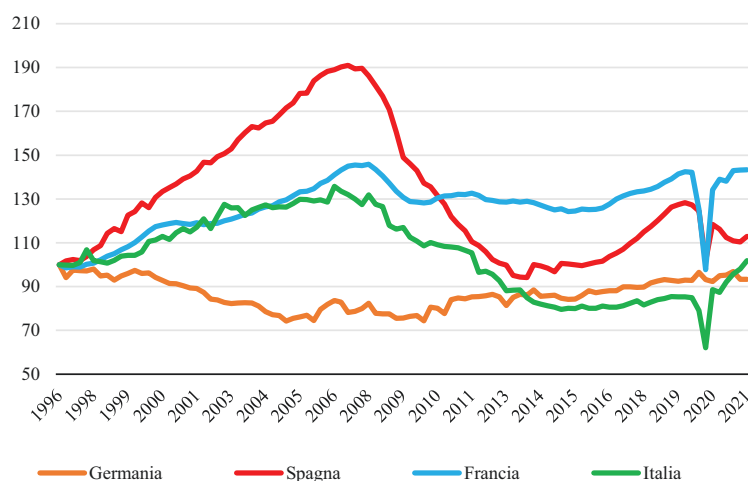
Fonte: elaborazione su dati ISTAT a valori concatenati 2015

4. Alcuni paesi dell'Area euro hanno osservato un'evoluzione degli investimenti in costruzioni abbastanza simile a quella italiana. Come già accennato, la fase espansiva

italiana è stata in realtà comparativamente più lieve di quella di paesi come Francia, Spagna, o altri paesi del nord Europa (Grafico 5). La Spagna si distingue decisamente per i ritmi di crescita più elevati dal 1996 fino allo scoppio della crisi finanziaria, con investimenti in costruzioni cresciuti del 90 per cento alla fine del 2007; la Francia ha tenuto lo stesso passo di crescita italiano fino a metà del 2004, quando ha accelerato ulteriormente e raggiunto il suo picco nel 2008 con un valore del 45 per cento superiore rispetto a quello del 1996.

GRAFICO 5

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI, PRINCIPALI PAESI EUROPEI
(INDICE 1996 Q4=100, DATI TRIMESTRALI)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat a valori concatenati 2015

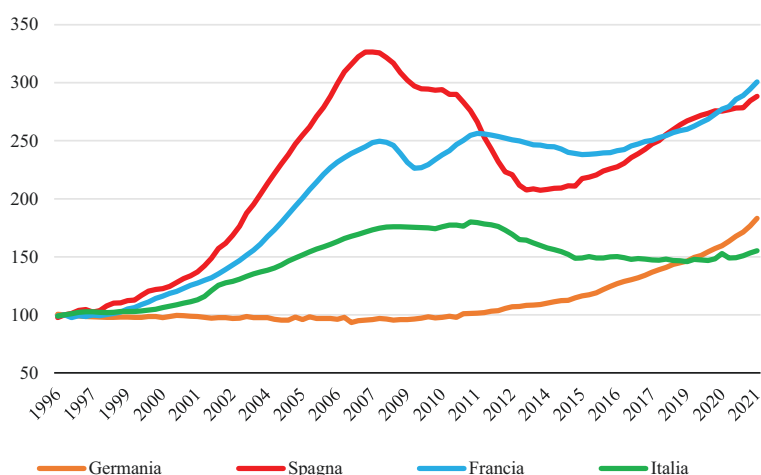
5. Il contesto italiano ed europeo delle variabili nominali è diverso e va analizzato separatamente. I prezzi degli immobili residenziali in Italia hanno mostrato sicuramente un maggior slancio nella crescita rispetto ai volumi a partire dalla fine del 1996 (Grafico 6). Gli altri principali paesi dell'Area Euro sperimentano delle crescite dei prezzi ancora più forti, e le sottostanti dinamiche, anche speculative, portano a crescite imponenti dei prezzi. La Spagna conosce un'eccezionale crescita media, superiore al 300 per cento dei valori iniziali, mentre in Francia le quotazioni immobiliari toccano il picco del 250 per cento nel 2008. Senza arrivare agli eccessi statunitensi, in parte responsabili della crisi finanziaria successiva, sono anni nei quali tali dinamiche fanno parlare del gonfiamento di una "bolla".

In effetti, fino al loro sgonfiamento, le quotazioni delle abitazioni italiane erano già salite del 75 per cento rispetto a 12 anni prima, rappresentando come l'entusiasmo della domanda di soluzioni abitative l'abbia resa costantemente superiore all'offerta. I prezzi hanno continuato a salire, in realtà, fino alla prima metà del 2011, quando hanno toccato il picco dell'80 per cento, mostrando un certo trascinarsi degli effetti nominali. Nel

tentativo di soddisfare l'eccezionale richiesta, la produzione nel settore attraversa un momento di grande crescita in Italia.

GRAFICO 6

PREZZI DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI, PRINCIPALI PAESI EUROPEI
(INDICE 1996 Q4=100, DATI TRIMESTRALI)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

LA CONTRAZIONE PORTATA DALLA DOPPIA RECESSIONE

6. A partire dal primo trimestre del 2008, la crisi finanziaria sembra aver colpito i volumi degli investimenti più duramente e più a lungo del Pil. Infatti, mentre la caduta del Pil, più ripida, si è fermata nel 2009 per poi riprendere con maggior vigore dal 2011 fino a metà del 2013 a causa della crisi del debito sovrano, quella degli investimenti totali in costruzioni si è fermata non prima del 2015 ed è stata molto più costante (Grafico 1). Nonostante la realtà italiana non abbia assistito allo scoppio di una bolla immobiliare, il settore ne ha visibilmente risentito a causa di un fortissimo disincentivo a investire in costruzioni che è persistito nel tempo. Vi era infatti evidenza di un eccesso di nuove abitazioni rispetto alla domanda, alcune finite ma molte in fase di costruzione. Analoghi fenomeni di *over-investment* si osservavano anche nel comparto degli investimenti non residenziali.

Si osserva un comportamento ancora più marcato nel caso della quota degli investimenti sul Pil nazionale: è salita marginalmente fino al 2007 circa, ma è poi crollata fino a metà del 2015 ad un valore del 7,9 per cento, perdendo molto terreno anche rispetto ai valori pre-boom (Grafico 2). La caduta ha coinvolto prevalentemente il mercato abitativo, in questo caso in misura decisamente maggiore di quanto avesse fatto l'espansione (Grafico 3). Inoltre, a causa di politiche obbligatoriamente restrittive, gli

investimenti pubblici non hanno potuto apportare correzioni di carattere anti-ciclico, a parte la parziale eccezione del 2009, avvenuta prima della crisi dei debiti sovrani, e la breve parentesi del 2014 (Grafico 4).

La crisi finanziaria non ha colpito le filiere delle costruzioni dei paesi europei con la stessa intensità: lo scoppio della bolla spagnola è stato proporzionale a quello della sua crescita e i minimi toccati alla fine del 2013 sono molto vicini al livello di investimenti del 1996 (Grafico 5). La contrazione italiana è stata più graduale ma più persistente e nel 2015, prima della graduale ripresa, gli investimenti erano inferiori del 20 per cento rispetto ai livelli di inizio ciclo. Ancora diverso è il caso francese, non colpito dalla crisi del debito sovrano: gli investimenti francesi hanno cominciato a risalire e poi a stabilizzarsi già nel 2010, attestandosi a valori del 28 per cento più alti. Un caso molto diverso da quelli considerati è chiaramente quello tedesco; diversamente dai partner europei, la Germania non ha assistito a un aumento degli investimenti in costruzioni nella fase espansiva della bolla, bensì a una lenta diminuzione, poi conclusa intorno al 2006, ben prima della crisi finanziaria. Si ricordi infatti che la Germania aveva conosciuto un ciclo fortemente espansivo in precedente, in seguito alla riunificazione, così impetuoso da lasciare per oltre un decennio il settore in una quasi stagnazione. Una lenta risalita ha poi riportato i livelli degli investimenti a valori simili a quelli di inizio periodo, seppur ancora inferiori. Data la vigorosa crescita del Pil tedesco, interrotta solo tra il 2008 e il 2010, la Germania, come l'Italia, ha conosciuto nel nuovo millennio un progressivo calo del peso degli investimenti nel settore delle costruzioni sull'economia totale.

7. L'analisi di questa fase di recessione dal punto di vista delle grandezze nominali, fa emergere trend differenti. Innanzitutto, i prezzi degli immobili residenziali hanno mostrato una migliore resistenza alla crisi finanziaria. Infatti, l'insorgenza della crisi globale sembra non aver causato, in realtà, un crollo dei prezzi, ma solamente fermato gli aumenti temporaneamente dal 2008 al 2010, prima di sperimentare un'ulteriore leggera crescita fino al 2011 (Grafico 6). Il mercato si è aggiustato al calo di domanda in un contesto di eccesso di investimenti effettuati negli anni precedenti, riducendo fortemente il numero delle transazioni piuttosto che il valore (registrato) di vendita; di conseguenza, in quegli anni è cresciuto molto il numero delle abitazioni invendute e il tempo necessario per portare a termine una transazione. In seguito, la seconda crisi del 2011 ha effettivamente prodotto dei cali generalizzati che si sono smorzati solo a partire dal 2015; tuttavia, il calo dei prezzi è stato sicuramente più lieve e graduale di quello già discusso sui volumi, dal momento che alla fine della discesa le quotazioni si trovavano comunque a un valore del 50 per cento più alto rispetto al 1996.

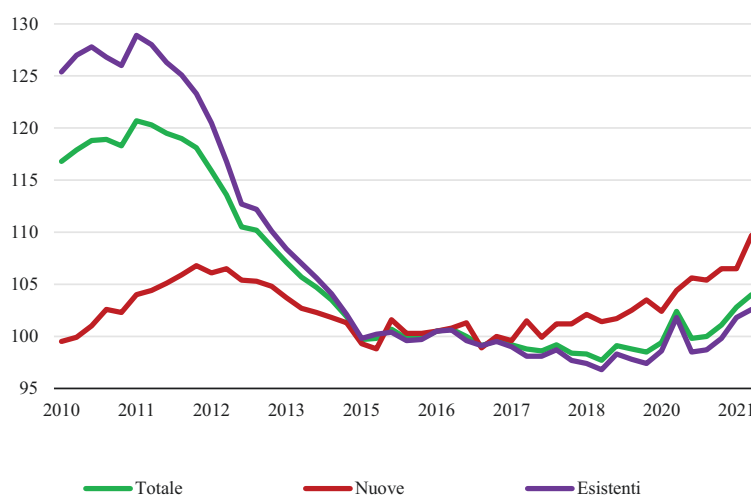
Gli altri principali paesi dell'Area euro hanno registrato delle risposte diverse nei loro mercati residenziali. Sia la Francia che la Spagna, per esempio, hanno sofferto un calo dei prezzi delle case anche come conseguenza della prima crisi del 2008: le quotazioni residenziali spagnole hanno perso prima circa 25pp e poi circa altri 85, attestandosi comunque a valori superiori al 200 per cento in termini dei valori del 1996. Anche in Francia la bolla non si è sgonfiata del tutto nonostante i due cali, rimanendo intorno al 240 per cento all'inizio del 2015. Se da una parte questi due paesi hanno conosciuto un boom del mercato residenziale non registrato in Italia, almeno in questi

ordini di grandezza, dall'altra, la Germania registrava una crescita pressoché nulla al 2010, coerentemente con il calo dei volumi. A partire dal 2011, tuttavia, le abitazioni tedesche hanno seguito un trend espansivo che, ad oggi, non sembra ancora esaurito.

8. Osservando il quadro dei prezzi italiano più nel dettaglio, si nota come fino al 2015 le quotazioni degli immobili nuovi ed esistenti abbiano seguito la stessa traiettoria, nonostante una crescita meno accentuata dei prezzi delle nuove case (2010-2012) e un loro calo più tardivo e meno ripido (Grafico 7). Diversamente, l'evoluzione dei due tipi di immobili a partire dal 2015 sembra invertirsi, con i prezzi degli immobili esistenti che hanno continuato a calare lentamente fino al 2019, mentre quelli delle case nuove avevano già cominciato ad aumentare. La reazione più accentuata delle quotazioni degli immobili esistenti si spiega probabilmente con la natura della crisi, la quale ha colpito maggiormente le transazioni che richiedono l'accensione di un mutuo in una fase di inasprimento dell'offerta di credito e di rialzo dei tassi di interesse. Inoltre, va osservato che gli immobili esistenti, in genere più concentrati nei centri storici, hanno subito maggiormente le fluttuazioni della domanda per acquisti a scopo di investimento e non per abitazione principale.

GRAFICO 7

PREZZI DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI, DETTAGLIO PER L'ITALIA
(INDICE 2015=100, DATI TRIMESTRALI)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

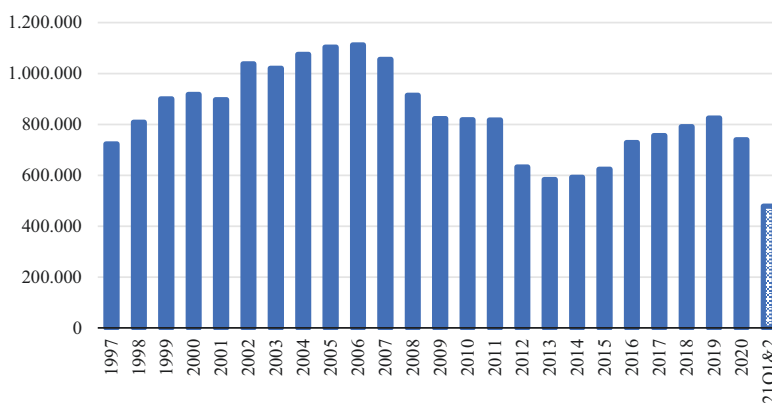
9. Queste dinamiche nominali del settore immobiliare, agendo sul valore degli asset residenziali e sulla rendita dei relativi investimenti, hanno naturalmente delle ricadute anche reali e vanno quindi analizzate nella loro natura. L'evoluzione dei prezzi degli immobili esistenti, ad esempio, dipende fortemente dal mercato dei mutui e dal numero di transazioni avvenute. Questo è particolarmente vero per l'Italia, un paese che tradizionalmente ha un tasso di proprietà residenziale molto alto (72,4 per cento nel

2019¹) e la cui emancipazione giovanile dalla residenza genitoriale è tra le più basse in Europa (nel 2019 il 47 per cento dei lavoratori *full-time* della classe d'età 25-34 non sono emancipati²). Questa associazione è confermata dall'andamento del numero delle transazioni immobiliari totali e degli stock e flussi di mutui contratti.

Nonostante il forte legame tra i prezzi degli immobili esistenti e il numero di transazioni totali, si può notare come gli effetti delle due crisi sulle quotazioni siano stati più lenti a comparire nel mercato immobiliare (Grafico 8). Infatti, la crisi finanziaria sembra aver diminuito il numero di transazioni totali mentre particolari effetti sui prezzi non sono riscontrabili. Tuttavia, con l'arrivo della crisi successiva, è probabile che le quotazioni abbiano reagito con qualche anno di ritardo, ovvero solo una volta scoppiata la crisi dei debiti sovrani. Allo stesso tempo, si può ipotizzare che siano state le transazioni immobiliari non-residenziali a scendere maggiormente tra il 2008 e il 2010 e, a questo scopo, può essere utile osservare l'andamento dei mutui contratti per ragioni abitative nello stesso periodo (Grafico 9). In effetti, se si esclude una piccola contrazione antecedente allo scoppio della bolla finanziaria vera e propria, tra il 2006 e il 2008, i mutui erogati sono rimasti pressoché costanti nei due anni successivi alla crisi, per poi crollare tra il 2011 e il 2013. Nondimeno, il mercato dei mutui sembra essersi ripreso visibilmente già a partire dal 2013, con un qualche anticipo rispetto alla stabilizzazione delle quotazioni immobiliari.

GRAFICO 8

NUMERO DI TRANSAZIONI IMMOBILIARI TOTALI
(DATI ANNUALI, NEL 2021 È DISPONIBILE SOLO IL I SEMESTRE)



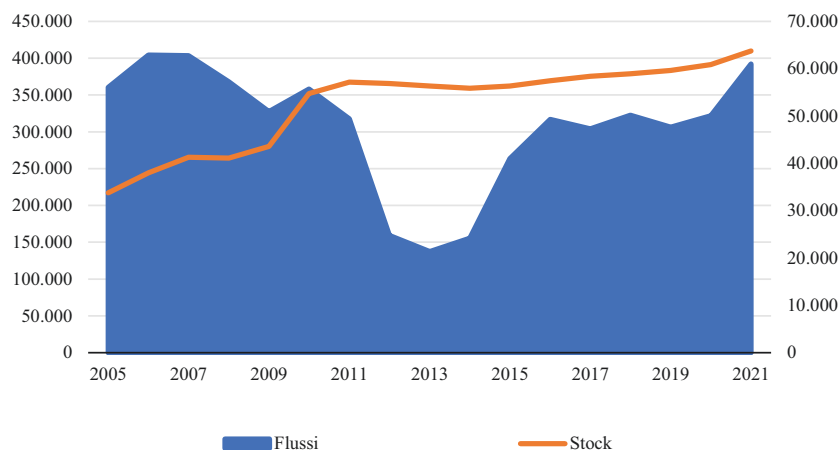
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

¹ "Distribution of population by tenure status, type of household and income group - EU-SILC survey". Eurostat. July 1, 2021.

² "Share of young adults aged 18-34 living with their parents by self-defined current economic status - EU-SILC survey". Eurostat. March 9, 2022.

GRAFICO 9

MUTUI EROGATI ALLE FAMIGLIE
(MILIONI DI EURO, DATI ANNUALI)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

IL 2015 COME L'ANNO DELLA INVERSIONE CICLICA PRE-COVID-19

10. A partire dal 2015 il settore edilizio italiano ha conosciuto una graduale ripresa che si è protratta fino agli ultimi mesi prima dello scoppio della pandemia da Covid-19. Dal punto di vista dei volumi, questa inversione di marcia è visibile nell'aumento degli investimenti in costruzioni (Grafico 1): se si considera come base il primo trimestre del 2015, infatti, gli investimenti erano aumentati del 5 per cento circa (4,7 per cento i residenziali) alla fine del 2017 e più del 6 per cento (4 per cento) alla fine del 2018. Nel terzo trimestre del 2019 gli investimenti totali erano più alti del 7,3 per cento rispetto al 2015-Q1 mentre i soli residenziali avevano rallentato la crescita (2,3 per cento). Questa ripresa si accompagnava a una analoga fase espansiva del Pil, che nel 2019-Q3 era cresciuto del 5,4 per cento rispetto al 2015-Q1.

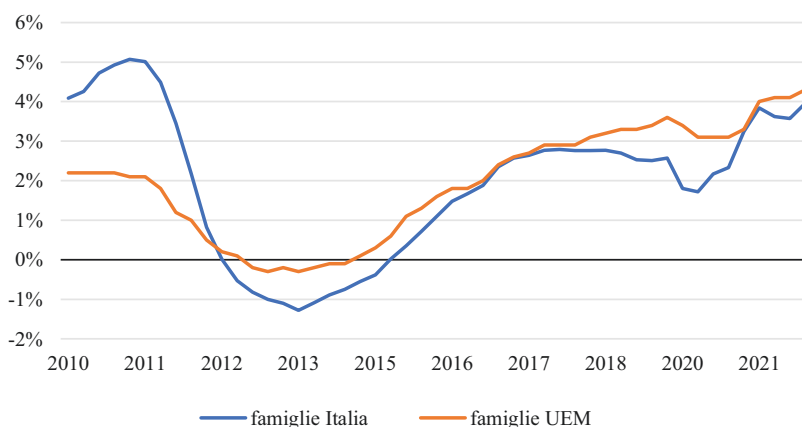
11. Le quotazioni del mercato immobiliare si sono comportate diversamente e le diverse tipologie di immobili hanno avuto delle reazioni eterogenee (Grafico 7). L'indice generale dei prezzi degli immobili residenziali ha, in realtà, continuato a contrarsi anche dopo il 2015 e durante tutta la fase di ripresa fino al 2019: alla fine di quell'anno, infatti, i prezzi delle abitazioni erano inferiori dell'1,2 per cento rispetto ai livelli di inizio 2015, principalmente a causa della componente degli immobili esistenti. Al contrario, il prezzo delle nuove abitazioni si è ripreso lentamente verso la metà del 2017 e alla fine del 2019 le quotazioni erano più alte del 4,2 per cento. Nondimeno, l'indice generale dei prezzi,

poco prima dello scoppio dell'emergenza sanitaria, non aveva ancora mostrato chiari segnali di ripresa.

12. Anche altri fattori, tuttavia, hanno spinto la ripresa del settore delle costruzioni. In primo luogo, la domanda di credito delle famiglie ha cominciato a irrobustirsi grazie principalmente all'allentarsi degli standard per l'erogazione di prestiti bancari. L'offerta di credito bancario alle famiglie ha così ripreso slancio almeno fino alla fine del 2017, quando si è stabilizzata, mentre quella dell'Area euro ha continuato ad aumentare (Grafico 10). Per quanto riguarda il credito alle famiglie per l'acquisto abitativo, la costante diminuzione dei tassi di interesse applicati ai mutui (Grafico 11, cominciata già nel 2012), nonché una riduzione del *loan-to-value ratio* e un forte sviluppo delle surroghe hanno giocato un ruolo importante spingendo la domanda di mutui. Questi, infatti, erano già risaliti fortemente a partire dal 2013, pur non riuscendo ancora a raggiungere nella fase pre-Covid-19 i livelli antecedenti alla crisi finanziaria (Grafico 9). Un altro effetto tangibile della ripresa è visibile nel numero di transazioni immobiliari totali, che hanno ricominciato a crescere nel 2015 per poi fermarsi solo con lo scoppio della pandemia (Grafico 8).

GRAFICO 10

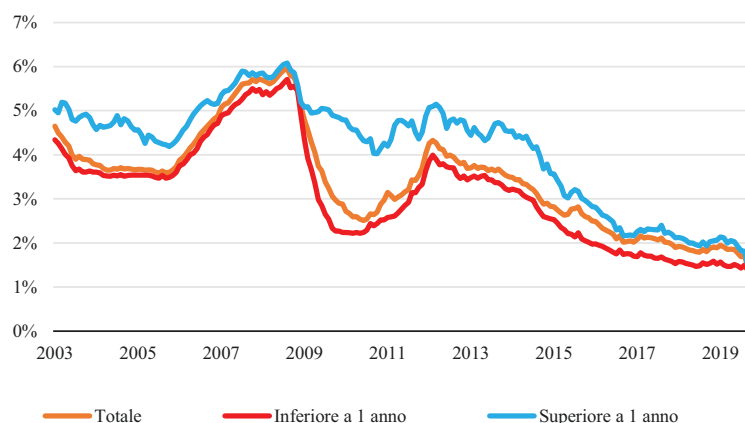
PRESTITI DELLE IFM A FAMIGLIE E SOCIETÀ NON FINANZIARIE
ITALIA E UEM
(VAR % SUL CORRISPONDENTE, DATI TRIMESTRALI
L'ULTIMO VALORE È GENNAIO 2022)



Fonte: elaborazione su dati al netto delle cartolarizzazioni su dati Banca d'Italia e BCE

GRAFICO 11

TASSI DI INTERESSE SUI NUOVI PRESTITI
(ACQUISTO DI ABITAZIONI, DATI MENSILI, %)

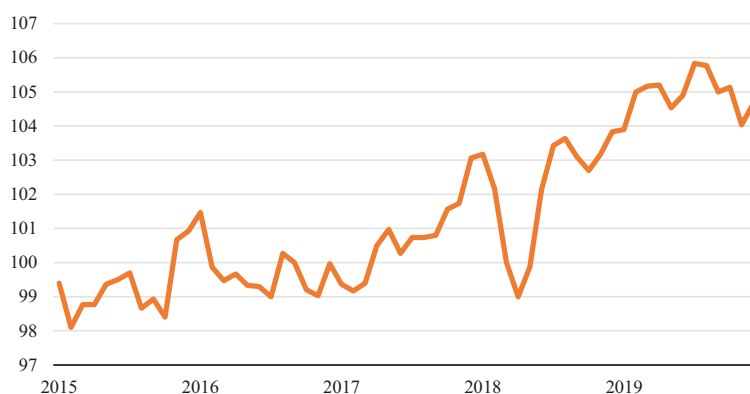


Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

13. I segnali di ripresa del settore dell'edilizia sono riscontrabili in molti indicatori. Sempre a partire dal 2015 si comincia a osservare anche la risalita della produzione industriale in costruzioni (Grafico 12). Seppur con accentuate fluttuazioni, infatti, questa variabile è stata su un trend crescente fino al 2019, riportandosi su un livello di produzione superiore del 5,8 per cento rispetto a quello medio annuale del 2015. La rinascita del settore è riscontrabile anche nella crescita degli occupati dipendenti, aumentati di circa 70mila unità nel periodo considerato (Grafico 13), mentre per gli indipendenti si evidenziavano ancora difficoltà di recupero. Questi andamenti si possono leggere anche come riflesso della trasformazione del settore che, in seguito alla drammatica crisi della doppia recessione, ha visto uscire dal mercato molte piccolissime imprese artigianali a favore di imprese di maggiori dimensioni. Queste ultime sono state per prime in grado di cogliere le opportunità di ripresa, aumentando quindi i propri organici, mentre le unità di minori dimensioni, dove la quota di lavoratori autonomi è più elevata, hanno reagito con maggiore lentezza e ritardo.

GRAFICO 12

PRODUZIONE
(INDICE 2015 = 100, DATI MENSILI)

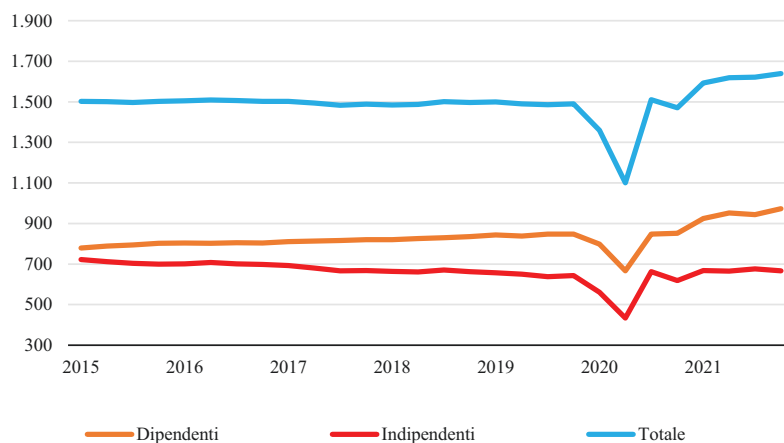


Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Si poteva quindi riporre fiducia in una duratura ripresa del settore delle costruzioni italiano dopo una contrazione durata circa 10 anni e questo era il contesto che la crisi pandemica incontrò nel 2020.

GRAFICO 13

NUMERO DI ADDETTI
(DATI TRIMESTRALI)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA DA COVID-19 SUL SETTORE ITALIANO DELLE COSTRUZIONI

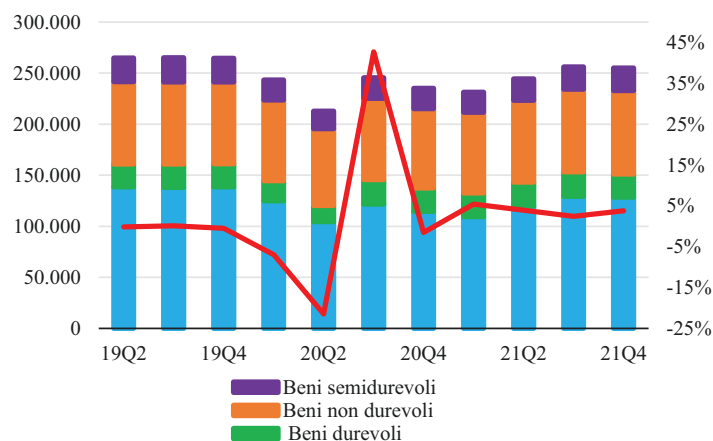
14. La filiera delle costruzioni è ripartita immediatamente nell'estate del 2020, dopo la naturale contrazione subita nella prima metà dell'anno, rappresentando uno dei driver principali della ripresa economica all'uscita dalla recessione causata dalla pandemia. Sono numerosi i fattori che ne spiegano la forza. Va ricordato innanzitutto che i *lockdown* avevano colpito il settore in una fase di ripresa, che sicuramente non si era ancora conclusa, come mostrato nei paragrafi precedenti. In secondo luogo, vanno annoverate le politiche fiscali attuate dal governo italiano, di entità senza precedenti per contenere gli effetti negativi, altrettanto senza precedenti, della crisi pandemica sull'economia. In particolare, si fa riferimento all'insieme degli incentivi statali a investire in asset immobiliari, sia per mezzo di ristrutturazioni (Superbonus 110 per cento per interventi di efficientamento energetico e il bonus facciate, validi fino alla fine del 2022, e Sismabonus, in vigore fino alla fine del 2024) sia tramite l'acquisto di immobili (Mutuo Giovani under 36), questi ultimi sostenuti anche dai bassi tassi di interesse.

Ma vi sono anche fattori propulsivi indotti dalla pandemia stessa, che ha sconvolto molti stili di vita, dai consumi alle modalità di lavorare, muoversi e abitare; queste trasformazioni si sono riflesse su molti mercati e uno di questi è proprio quello immobiliare. In particolare, una delle dinamiche più importanti per il settore delle costruzioni è stata quella dell'utilizzo del risparmio accumulato durante il periodo di *lockdown* verso investimenti di tipo abitativo. Infatti, la mole di risparmi forzati non si è riversata solo nuovamente sui consumi ma anche su soluzioni abitative diverse, riflettendo le mutate preferenze delle famiglie verso abitazioni più grandi e/o con spazi esterni.

Si osservino infatti i movimenti dei consumi, risparmi e investimenti in costruzioni nei primi tre trimestri del 2020 (Grafico 14 e Grafico 15): i consumi scendono già nel primo (-7 per cento sul precedente) e soprattutto nel secondo, registrando -12 per cento a livello congiunturale (i servizi e i consumi durevoli i più penalizzati), mentre i risparmi schizzano in alto, rispettivamente del 65.5 per cento e del 45 per cento; in estate, i consumi risalgono del 12.5 per cento (circa 32 miliardi) e la crescita è superiore in livelli rispetto al calo dei risparmi (-22 per cento, circa 12 miliardi), mostrando un parziale decumulo dello *stock* nazionale di risparmi. La straordinaria ripresa congiunturale degli investimenti in costruzioni, pari al 43 per cento, ha evidentemente assorbito parte di questo *stock*. Nel corso del 2021 il processo è proseguito, favorito anche dal cambiamento delle preferenze.

GRAFICO 14

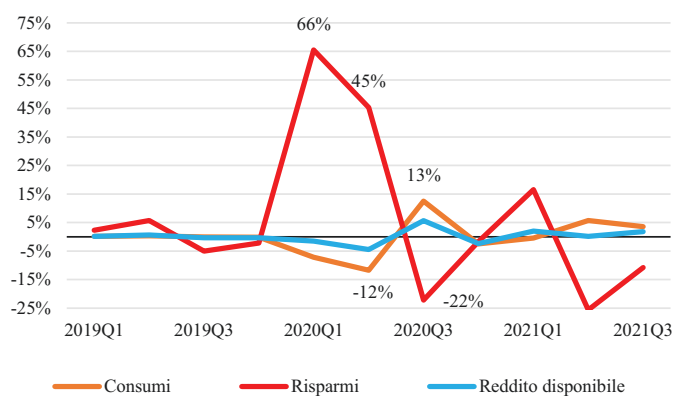
CONSUMI E INVESTIMENTI
(MILIONI DI EURO E VAR % SUL PRECEDENTE)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT e valori concatenati al 2015

GRAFICO 15

CONSUMI, RISPARMI E REDDITO DISPONIBILE
(DATI TRIMESTRALI, VAR % SUL PRECEDENTE)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia e ISTAT

15. In prospettiva, è chiaramente molto difficile prevedere l'impiego della grande mole di risparmi accumulati durante la pandemia, così come è difficile leggere l'evoluzione delle preferenze delle famiglie una volta intaccate dalla pandemia da Covid-19, e a maggior ragione nella situazione attuale in cui la guerra Russia-Ucraina ha nuovamente modificato lo scenario. Tuttavia, è fattuale una nuova tendenza delle famiglie

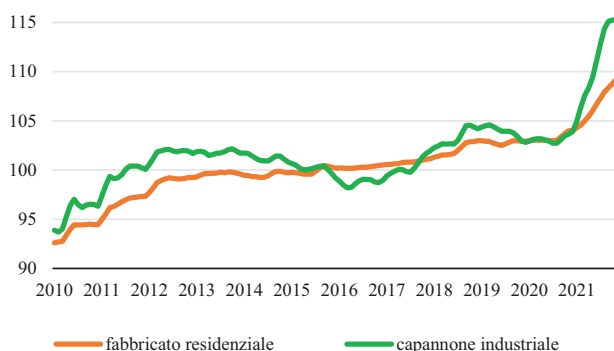
a investire in costruzioni, al punto che sta emergendo il rischio che la somma dei numerosi impulsi dal lato della domanda e dell'offerta portino a surriscaldare un settore edilizio con una capacità produttiva inferiore rispetto al passato.

In tale contesto, si nota come i prezzi delle costruzioni residenziali abbiano registrato una sostenuta accelerazione, pari a oltre il 4 per cento nel terzo trimestre 2021 se confrontato con lo stesso periodo del 2020. Dinamiche annuali così accentuate nei valori immobiliari non si registravano, in Italia, da ben 15 anni; se considerati rispetto all'ultimo trimestre prima dell'inizio della pandemia, i prezzi delle abitazioni sono cresciuti di oltre il 5,5 per cento, a fronte di prezzi al consumo caratterizzati, nello stesso periodo, da una crescita di circa il 2 per cento. La crescita di prezzo dei nuovi immobili è stata costante e più sostenuta già a partire dal 2017 ma nel 2021 la ripresa ha acquisito ancora più slancio arrivando a quotazioni di circa il 10 per cento più alte di quelle del 2015 (Grafico 7). Invece, gli immobili esistenti sembrano essere stati influenzati di più dall'evoluzione della pandemia: in particolare, il secondo trimestre del 2020, il periodo più buio dell'emergenza sanitaria, ha fatto salire i prezzi di 3pp rispetto al 2015, sottolineando lo spostamento delle preferenze delle famiglie e il maggior valore acquisito dalle soluzioni abitative durante la fase pandemica più intensa. Nonostante questo rialzo sia stato annullato il trimestre successivo, i prezzi di questa componente hanno ripreso a salire subito dopo e in modo più costante in tutto il 2021.

A contribuire all'attuale rialzo dei prezzi vi è anche l'aumento dei costi di costruzione e di ristrutturazione degli edifici (Grafico 16), a causa principalmente dei forti rincari delle materie prime, il quale potrebbe comportare, anche durante l'anno in corso, ulteriori tensioni nei prezzi. Dal marzo del 2020, primo mese caratterizzato dall'emergenza sanitaria, il costo di costruzione di un fabbricato residenziale è aumentato di oltre il 7 per cento, di cui il 6 per cento esclusivamente nel corso del 2021.

GRAFICO 16

COSTO DI COSTRUZIONE
(INDICE 2015=100, DATI MENSILI)

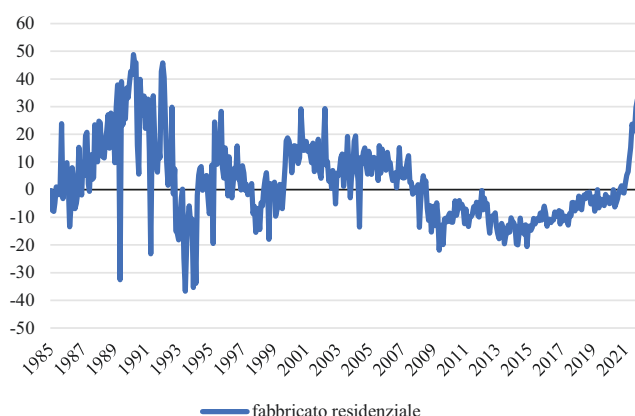


Fonte: elaborazione su dati ISTAT

16. A sostegno di un'ipotesi di possibili persistenti tensioni dei prezzi vi sono i risultati dell'Indagine ISTAT relativa al clima di fiducia nel settore delle costruzioni; alla domanda relativa alle attese sui prezzi praticati, negli ultimi mesi le imprese hanno risposto mettendo in evidenza una tendenza sensibilmente in aumento (Grafico 17). La ripidità e la costanza di questa ascesa non si è mai registrata negli ultimi 25 anni. Inoltre, i livelli del saldo fra le imprese che si aspettano una crescita e quelle che invece si attendono una riduzione, che risultano a febbraio 2022 solamente lo 0,2 per cento del totale delle rispondenti, hanno sostanzialmente raggiunto il massimo assoluto, inferiore di poco solamente a quanto registrato nel lontano gennaio del 1992. Inoltre, è possibile che il Superbonus 110 per cento abbia spinto a comportamenti opportunistici delle imprese nel settore, portandole a gonfiare speculativamente i costi sostenuti e i prezzi praticati.

GRAFICO 17

PREZZI PRATICATI DALL'IMPRESA COSTRUTTRICE
(SALDO, ATTESE A 3 MESI, DATI MENSILI)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

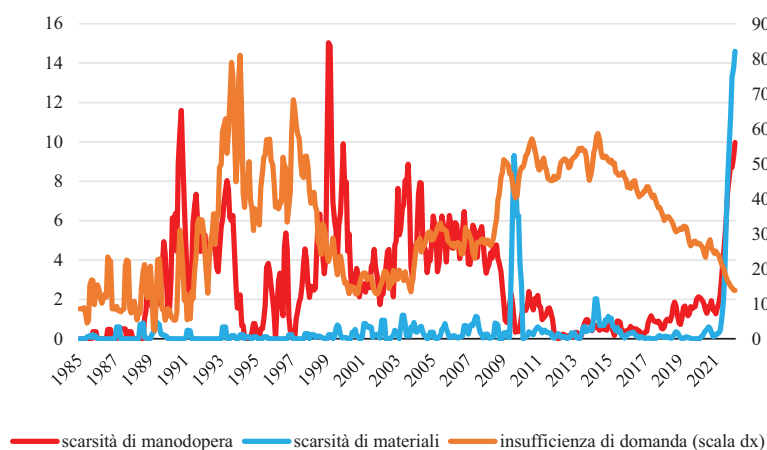
17. Ulteriori tensioni nel settore delle costruzioni provengono dagli ostacoli che concorrono a limitare l'attività: fra questi non compare senz'altro l'assenza di domanda da parte del mercato rivolta al settore stesso. A partire dalla fine del 2014, le imprese hanno ridotto il tasso di risposta a tale vincolo dal 60 per cento al 15 per cento della prima parte del 2022 (Grafico 18). Il vincolo all'attività percepito dalle imprese caratterizzato da un più intenso peggioramento risulta essere la scarsità di materiali: molteplici paiono essere le cause di questa situazione, e sono strettamente legate alla pandemia e ai suoi sviluppi. La crescente domanda, in ulteriore accelerazione dal 2020, ha portato con sé una maggiore e in parte inaspettata richiesta di materiali; contestualmente il blocco dei trasporti avvenuto nei primi mesi della crisi sanitaria può aver contribuito alla riduzione delle scorte e a un conseguente allungamento dei tempi per ricevere i materiali. Infine, un

ulteriore elemento di impedimento risulta essere la mancanza di manodopera specializzata, anch'esso in forte crescita anche se non a livelli di massimo come per la scarsità di materiali. Le tendenze dei prezzi degli immobili non potranno quindi che risentire nel prossimo futuro di queste caratteristiche del mercato.

Per quanto concerne le caratteristiche delle imprese nel settore delle costruzioni, nel 2019 (ultimo valore disponibile) erano risultati nuovamente in crescita, dopo numerosi anni di riduzione, il numero di addetti (Grafico 19), mentre le imprese attive erano ancora in diminuzione. È importante sottolineare come il settore delle costruzioni sia distinto da una dimensione di impresa molto ridotta: il 96 per cento è infatti costituito da meno di nove addetti, a fronte di una analoga quota nella manifattura pari all'81 per cento. Questa caratteristica può rappresentare un fattore di debolezza per il futuro del settore, poiché imprese di ridotta dimensione possono risultare meno attrezzate, e quindi meno efficienti, in particolare se si considera la domanda futura proveniente dalle opportunità offerte dal PNRR.

GRAFICO 18

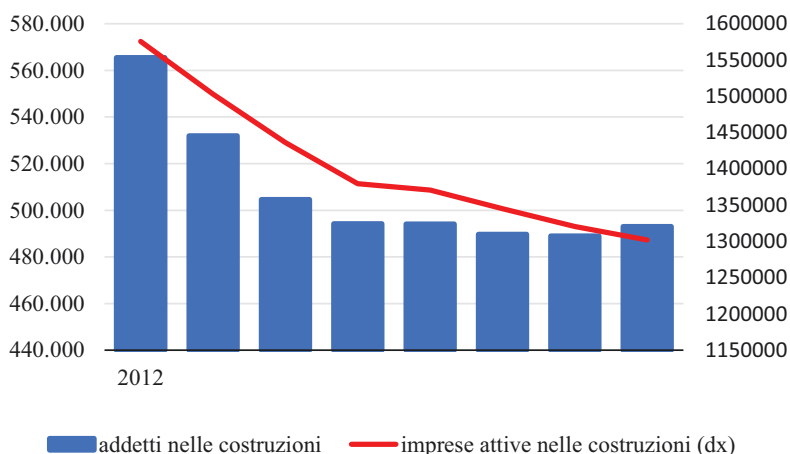
OSTACOLI CHE LIMITANO LA COSTRUZIONE
(SALDO, DATI MENSILI)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

GRAFICO 19

ADDETTI NELLE IMPRESE ATTIVE
(SALDO, DATI MENSILI)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

LE PROSPETTIVE NEL BREVE E MEDIO PERIODO

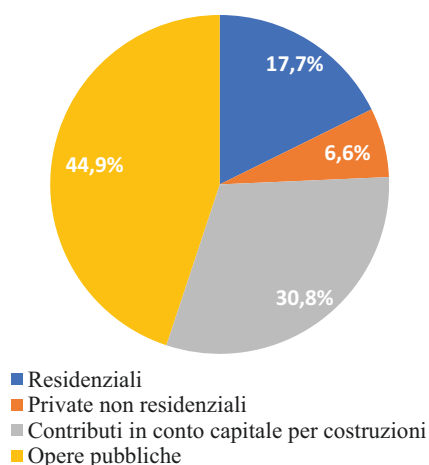
18. Per delineare le tendenze e lo stato di salute del settore delle costruzioni italiano nei prossimi anni bisogna necessariamente considerare le possibilità di surriscaldamento nel breve e/o medio periodo. A sua volta, questo passaggio necessita di alcune ipotesi sul comportamento dei fattori di domanda e offerta nel prossimo futuro. Abbiamo già considerato i principali fattori di domanda: gli spostamenti delle preferenze delle famiglie, il processo di minor accumulo del risparmio, il grande contributo dei fondi del PNRR per l'edilizia e gli incentivi statali alle ristrutturazioni e all'acquisto di immobili. Le tensioni che potrebbero scaturire dipendono quindi fortemente da se e quanto velocemente il settore sarà in grado di espandersi e recuperare i propri deficit strutturali.

È sicuramente impegnativo cercare di prevedere quanto durerà il rinnovato interesse delle famiglie per le soluzioni abitative ma, presumibilmente, questa tendenza evolverà di pari passo con la possibilità di lavorare, almeno in parte, da casa. Al netto di nuove recrudescenze pandemiche, e non potendo al momento prevedere l'evoluzione e le implicazioni anche per il nostro paese del conflitto in Ucraina, sarà chiaro come questo sconvolgimento della modalità di lavorare diventerà più strutturale tra il 2022 e il 2023. Nonostante l'incertezza, è difficile immaginare che il nuovo ruolo dell'abitazione come sede di lavoro aggiuntiva sia completamente dimenticato. Questo maggiore interesse si combina con il grande ammontare di risparmi che almeno una parte delle famiglie italiane ha messo da parte e che non verrà decumulato molto presto. Nonostante l'erosione inflazionistica, si può immaginare che la ricchezza delle famiglie, almeno fino al 2025, si

manterrà su livelli più alti rispetto al pre-pandemia e che contribuirà a spingere la domanda in costruzioni in modo determinante. Un fattore di domanda destinato a spegnersi nel 2023 è invece quello dato dagli incentivi statali, se non si considera il Sismabonus che è stato recentemente prorogato fino alla fine del 2024.

Non meno importante come fonte di investimenti in costruzioni è quella che fa capo ai fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i quali stimoleranno la filiera dell'edilizia almeno fino al 2026. L'iniziativa europea del “*Next Generation EU*” (NGEU) permetterà all'Italia di finanziare investimenti e riforme che avranno un impatto significativo sul settore delle costruzioni: in particolare, questo sarà attivato da una cifra che è compresa tra i 60 e gli 80 miliardi. A sua volta, circa il 45 per cento di queste risorse sarà impiegato per la costruzione di opere pubbliche, il 31 per cento sotto forma di contributi pubblici in conto capitale e il 18 per cento per soluzioni residenziali (Grafico 20).

GRAFICO 20
DESTINAZIONE DEI FONDI NGEU NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI
% DEL TOTALE FONDI



Fonte: elaborazione su dati del PNRR

19. Dunque, una buona parte dei fattori di domanda non sembrano poter venire meno nel breve periodo e, nonostante la difficoltà di previsione che li accompagna, dovrebbero persistere almeno fino al 2025 o al 2026. Per evitare che si creino delle tensioni rilevanti nella filiera delle costruzioni e aumenti significativi dei prezzi, sono molti i deficit strutturali che devono essere corretti dal lato dell'offerta in poco tempo. I più importanti nel breve termine sono la carenza dei materiali e la difficoltà a trovare un adeguato numero di professionisti. Secondo le previsioni mensili di Unioncamere di

febbraio 2022³, le assunzioni previste di operai specializzati nell'edilizia e nella manutenzione degli edifici e di personale generico nelle costruzioni saranno particolarmente difficili perché rispettivamente il 53 per cento e il 49,5 per cento di questi professionisti sono considerati di difficile reperimento. Nel primo caso, il 25 per cento risentirà di mancanza di candidati e il 23 per cento di preparazione inadeguata, mentre nel secondo le quote sono rispettivamente 25 per cento e 20 per cento. Più in generale, dopo diversi anni di contrazione a partire dallo scoppio della crisi finanziaria, ad oggi il settore appare impreparato sia per il numero di imprese che per la loro dimensione. Se da un lato è probabile continuare a vedere un rialzo dei prezzi immobiliari e dei costi di costruzione nei prossimi 2 anni, dall'altro, questa fase di forte domanda si potrà tradurre in una sana espansione della filiera italiana delle costruzioni a condizione che le carenze di materiali e professionisti si risolvano il prima possibile.

³ Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, febbraio 2022, Tavola 8.

IL PUBBLICO IMPIEGO. PROBLEMI NELLA DOTAZIONE DI CAPITALE UMANO NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

INTRODUZIONE: IL RUOLO DEL PUBBLICO IMPIEGO PER LA REALIZZAZIONE DEL PNRR

1. Il tema del pubblico impiego rappresenta una questione rilevante per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Perché i progetti vengano realizzati serve difatti un'adeguata capacità gestionale e amministrativa, sia a livello delle Amministrazioni centrali che di quelle locali, che avranno la responsabilità esecutiva di buona parte degli interventi. Le competenze necessarie saranno differenti a seconda del settore di riferimento e della natura dell'intervento. Le singole Amministrazioni dovranno difatti occuparsi della realizzazione degli interventi, della gestione efficace delle risorse e dei controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese. Sono inoltre responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse utilizzate in modo indebito, oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico. Le Amministrazioni si occupano anche della rilevazione, a livello di dettaglio, delle informazioni circa l'avanzamento dei *target* e *milestone*.

2. Tale aspetto è rilevante se si considera che nel dibattito recente riguardante l'arretramento della spesa per investimenti pubblici italiani degli ultimi venti anni è stata posta l'attenzione sulla questione dei limiti alla capacità realizzativa delle amministrazioni. A sua volta, questa sarebbe dovuta a un problema di adeguamento delle competenze soprattutto in ambiti caratterizzati da innovazioni nei processi di produzione, ad esempio per effetto della digitalizzazione. Le amministrazioni impegnate nella gestione dei lavori devono affrontare talvolta oneri burocratici rilevanti e sovraccarichi amministrativi per la proliferazione di regole, adempimenti e controlli da effettuare. Secondo uno studio di Busetti e altri¹ riguardante i Comuni, i tempi necessari alle fasi di affidamento e di esecuzione dell'opera sarebbero inferiori del 16 per cento negli enti dove il personale ha un livello di qualificazione superiore alla mediana (calcolato considerando i titoli di studio degli Amministratori locali e degli addetti, la trasparenza delle informazioni e il rischio di corruzione stimato combinando misure di frequenza di reati contro la PA, di percezione della corruzione e di fiducia nelle istituzioni locali). Al di là del sovraccarico amministrativo, va anche richiamata la questione della capacità progettuale delle Amministrazioni, non uniforme sul territorio, con difficoltà soprattutto in quelle di piccola dimensione; conta ancora una volta il grado di esperienza del personale dedicato alla gestione dei contratti pubblici, il suo livello di istruzione, e la diffusione della digitalizzazione e dell'utilizzo in generale delle tecnologie ICT.

¹ Busetti, F. Giorgiaantonio, G. Ivaldi, G. Mocetti, S. Notarpietro, A. e Tommasino, P. (2019) Capitale e investimenti pubblici in Italia: misurazione, effetti macroeconomici e debolezze regolamentari, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 520.

IL BLOCCO DEL TURNOVER E LA RIDUZIONE DEL PERSONALE

3. Per quanto riguarda la questione dimensionale, il pubblico impiego ha sperimentato una flessione nella sua consistenza nel corso degli ultimi anni. Utilizzando i dati di contabilità nazionale, che tengono conto del personale dipendente misurato in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (correggendo i dati in termini di teste sulla base dell'incidenza del part time), si osserva una riduzione di 267mila unità tra il 2008 e il 2020 per il totale della Pubblica amministrazione.

4. La scelta dell'anno di partenza per il confronto temporale non è casuale. Con la legge Finanziaria per il 2007, infatti, si diede avvio a partire dal 2008 alla fase di contrazione del personale dipendente attraverso l'introduzione del blocco del *turnover*. Il blocco del turnover venne introdotto come tentativo di mettere un freno al forte incremento della spesa per il personale osservata a inizio anni duemila, vista la necessità di mettere sotto controllo i conti pubblici italiani. Le misure di limitazione delle assunzioni sono state reiterate negli anni, data la necessità di contenere la spesa pubblica, e hanno determinato una sostituzione solo parziale del personale cessato dal servizio. La legge finanziaria per il 2007 prevedeva, per tutte le Amministrazioni, la possibilità di assumere personale per una spesa pari al 20 per cento della spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente e per un numero di dipendenti non superiore al 20 per cento di quelli cessati.

5. Non tutti i settori della PA erano però interessati dalle stesse regole. Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono stati sottoposti a vincoli diversi: a partire dal 2007 le spese per il personale non dovevano superare l'importo della spesa nel 2004, ridotta dell'1,4 per cento. Le autonomie locali non sottoposte al patto di stabilità (inizialmente comuni fino ai 5000 abitanti, dal 2013 comuni fino a 1000 abitanti, unioni di comuni e comunità montane) erano escluse dai vincoli, e potevano assumere nel limite delle cessazioni, con un tetto quindi numerico, per una spesa pari a quella sostenuta per il personale cessato.

Gli enti di ricerca potevano procedere ad assunzioni per una spesa fino all'80 per cento delle entrate correnti, ma non oltre la spesa per il personale cessato l'anno precedente. La scuola, invece, era esclusa dai vincoli: per il periodo 2009-2011 è stata prevista una riduzione del 17 per cento del personale tecnico amministrativo.

6. Negli anni successivi i vincoli alla possibilità di assunzione sono stati modificati. Nel 2009 la percentuale massima di turnover nelle Amministrazioni centrali è stata ridotta dal 20 al 10 per cento, per poi tornare al 20 per cento dal 2010. Sono stati esclusi dai blocchi all'assunzione i Corpi di polizia e Vigili del fuoco; per gli Enti di ricerca si è adeguato il limite alle assunzioni alla spesa ai vincoli vigenti per le Amministrazioni centrali.

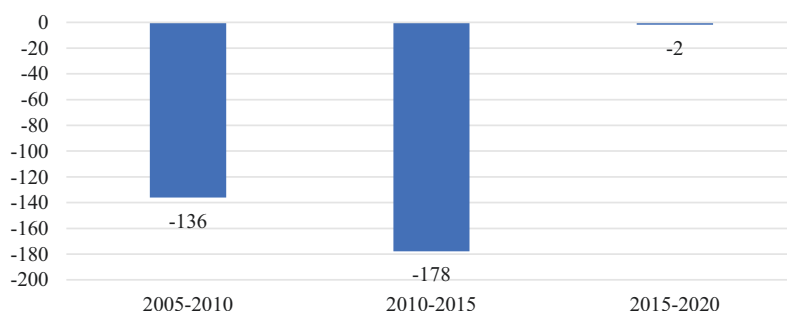
A partire dal 2014 i vincoli sono stati allentati; la percentuale massima di turnover è stata applicata solo al risparmio di spesa derivante dai pensionamenti, ma non più al numero di lavoratori cessati; dato che chi va in pensione ha di norma retribuzioni più

elevate di chi viene assunto, questo permette di assumere un numero maggiore di dipendenti a parità di spesa.

7. In effetti, i dati di contabilità evidenziano a partire dal 2015 una stabilizzazione dell'occupazione della PA. Il grosso del calo nel numero delle unità di lavoro dipendenti, per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, si è avuto soprattutto nel periodo 2008-2014, mentre il secondo periodo (2014-2020) è stato caratterizzato da un andamento sostanzialmente stabile. Tra il 2005 e il 2010 la riduzione è stata di 136mila unità di lavoro, mentre tra il 2010 e il 2015 di 178mila. Tra il 2015 e il 2020, ovvero dopo l'allentamento dei vincoli, la riduzione si è arrestata.

GRAFICO 1

UNITÀ DI LAVORO DIPENDENTI NELLA PA (MIGLIAIA)

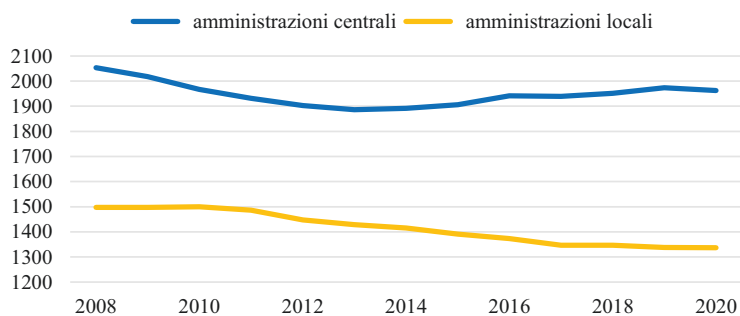


Fonte: elaborazione su dati ISTAT

8. Gli andamenti non sono stati gli stessi per tutti i tipi di amministrazione, data la differenziazione delle regole. Tra il 2008 e il 2014 il calo è stato particolarmente marcato per le Amministrazioni centrali (-1,4 per cento di tasso medio annuo di riduzione); in termini di unità di lavoro, se ne sono complessivamente perse 162mila, concentrate soprattutto nelle amministrazioni dello Stato. Per le Amministrazioni locali, il tasso medio annuo di riduzione nel periodo 2008-2014 è stato dello 0,9 per cento, pari a una riduzione complessiva di 82mila unità di lavoro. Più intenso è stato per Regioni, Province e Comuni (-1,5 per cento all'anno), sottoposti al piano di stabilità interno.

Nel periodo successivo (2015-2020), come ricordato prima, si è osservata una effettiva stabilizzazione della dimensione dell'organico nel suo complesso (con un sostanziale sblocco del turnover); questa però è la sintesi di due evoluzioni molto differenziate. Le Amministrazioni centrali hanno registrato un incremento dei propri organici (+71mila unità di lavoro nel periodo), mentre quelle locali hanno osservato un ulteriore calo del personale (-79mila unità di lavoro). In particolare, il calo è stato particolarmente intenso per Regioni, Province e Comuni (-2,4 per cento di contrazione media annua), mentre per gli enti sanitari locali e le altre Amministrazioni locali si è osservata una stabilità nelle unità di lavoro. Il calo è stato particolarmente marcato fino al 2016, anno in cui è stato sospeso il patto di stabilità interno.

GRAFICO 2

UNITÀ DI LAVORO DIPENDENTI NELLA PA
(MIGLIAIA)

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

L'ETÀ MEDIA DEL PUBBLICO IMPIEGO

9. Oltre ad aver determinato una minore sostituzione del personale cessato (ovvero, una riduzione del tasso di turnover), i vincoli alle assunzioni introdotti negli ultimi anni si sono tradotti in un cambiamento della struttura del personale occupato nella PA.

Con il blocco del *turnover*, limitando gli ingressi di nuovo personale (generalmente più giovane) si è osservato un aumento dell'età media dei dipendenti, dato che il peso delle coorti più anziane è aumentato. Elaborazioni effettuate sui dati elementari della Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro (RCFL) dell'ISTAT evidenziano molto bene questo fenomeno.

10. Gli occupati nella Amministrazione pubblica nel 2009 avevano un'età media di 44,8 anni. Già allora erano mediamente più anziani rispetto al totale degli occupati, di 3,3 anni; questo perché nel settore pubblico è alta la quota di addetti più scolarizzati, che tendono a entrare nel mercato del lavoro con qualche anno di ritardo rispetto alla media. La classe di età più numerosa era quella dei 40-49enni, nella quale si concentrava il 38,4 per cento degli occupati della PA. Dopo undici anni, nel 2020, l'età media degli occupati nella PA, stando alla RCFL, era di 49,4 anni, cresciuta di quasi 5 anni in poco più di un decennio.

La classe di età più numerosa è diventata quella dei 50-59enni (ovvero, quelli che nel 2009 erano nella classe 40-49 anni), che rappresenta da sola il 43 per cento dell'occupazione nella PA. Il 59 per cento degli occupati nella PA ha più di 50 anni.

11. Va detto che non è stato solo il blocco del turnover attuato nell'ultimo decennio ad aver determinato un aumento così evidente dell'età media del personale della Pubblica Amministrazione. Vi sono due altri fattori di fondo da considerare. Il primo è il generale invecchiamento della popolazione italiana, fenomeno in atto ormai da parecchi anni e derivante da fattori demografici (il calo del tasso di fecondità e l'allungamento della

speranza di vita) a loro volta frutto di mutamenti sociali, sanitari e culturali. L'età media nell'ultimo ventennio è passata dai 41,4 anni di inizio secolo ai 45,2 del 2020. Tra il 2009 e il 2020 l'età media della popolazione italiana è cresciuta di 2,5 anni.

12. L'altro fattore che ha influito sull'aumento dell'età media degli occupati è stata la riforma c.d. Fornero, introdotta nel 2011 con l'obiettivo di mettere rapidamente sotto controllo la spesa pensionistica, mediante un innalzamento dei requisiti (sia in termini di età che di anzianità contributiva) per l'accesso al pensionamento, sia per i lavoratori dipendenti del settore pubblico che di quello privato che degli autonomi. L'introduzione di tale riforma (entrata in vigore dal 2012) ha comportato la necessità di rimandare il pensionamento per molti lavoratori. Questo si è riflesso in un aumento del tasso di occupazione nella classe d'età 60-65 anni (quella in cui, prima della riforma, si concentravano le dimissioni per pensionamento). Nel 2009, prima della riforma, il tasso di occupazione per questa classe d'età era del 19 per cento (meno di uno su cinque lavorava); nel 2020 tale tasso è salito oltre il 38 per cento. L'aumento della permanenza al lavoro, oltre al fatto che le coorti pensionande sono quelle dei baby boomers, quindi particolarmente numerose, ha fatto sì che il loro peso sull'occupazione complessiva sia cresciuto, con il risultato di un innalzamento dell'età media. Per il totale degli occupati l'età media è salita di 3,5 anni tra il 2009 e il 2020, passando da 41,5 a 45 anni.

TAVOLA 1

ETÀ MEDIA (ANNI)

	2009	2020	variazione 2009-20
popolazione italiana	42,7	45,2	2,5
occupati	41,5	45,0	3,5
occupati PA	44,8	49,4	4,6
differenza di età occupati PA rispetto totale occupazione	3,3	4,5	

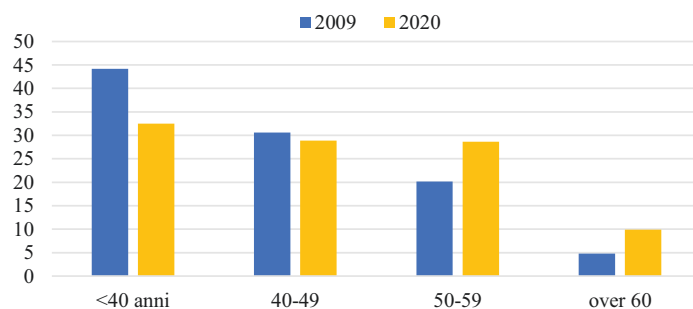
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

13. Va però rilevato che, per il sottoinsieme dei dipendenti della PA, l'incremento dell'età media nello stesso periodo è stato ben più consistente (4,6 anni). Anche per quanto riguarda il peso degli occupati con oltre 60 anni, si nota uno squilibrio tra quanto osservato per il totale dell'occupazione (per la quale il peso degli over 60 è del 9,9 per cento, raddoppiato rispetto al 4,8 osservato nel 2009) e quanto rilevato per gli occupati della PA. Se nel 2009 il peso degli over 60 sull'occupazione nella PA (4,7 per cento) era paragonabile a quello riscontrato sul complesso dell'occupazione, nel 2020 risulta ben più elevato, pari al 15,9 per cento. In poco più di un decennio gli occupati anziani della PA hanno visto triplicare il proprio peso.

14. Sembrerebbe possibile, pertanto, trarre la conclusione che il blocco del *turnover* ha agito come amplificatore di tendenze già in atto (l'invecchiamento della popolazione), e di fenomeni innescati da altre misure di policy (la riforma pensionistica).

GRAFICO 3

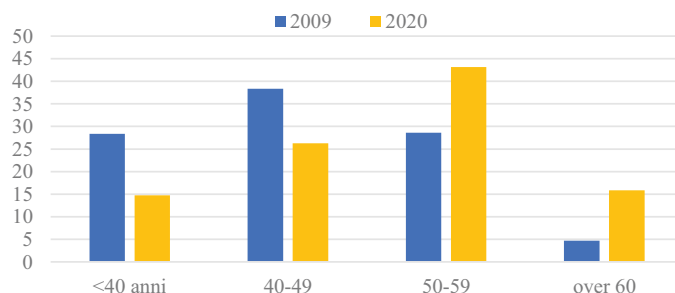
OCCUPAZIONE PER CLASSI DI ETÀ
(PERCENTUALE SU OCCUPATI TOTALI)



Fonte: elaborazione su dati RCFL, ISTAT

GRAFICO 4

OCCUPAZIONE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER CLASSI DI ETÀ
(PERCENTUALI SU OCCUPATI TOTALI)

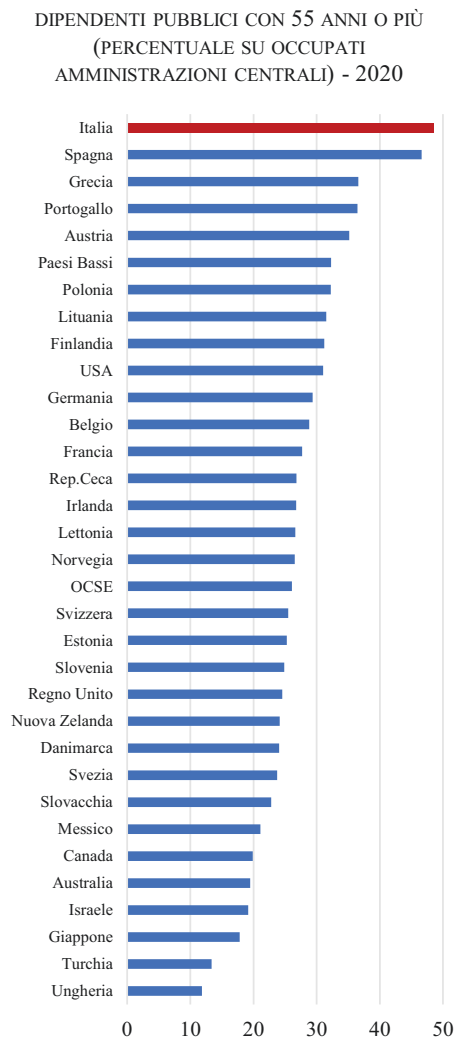


Fonte: elaborazione su dati RCFL, ISTAT

L'INVECCHIAMENTO DEL PERSONALE

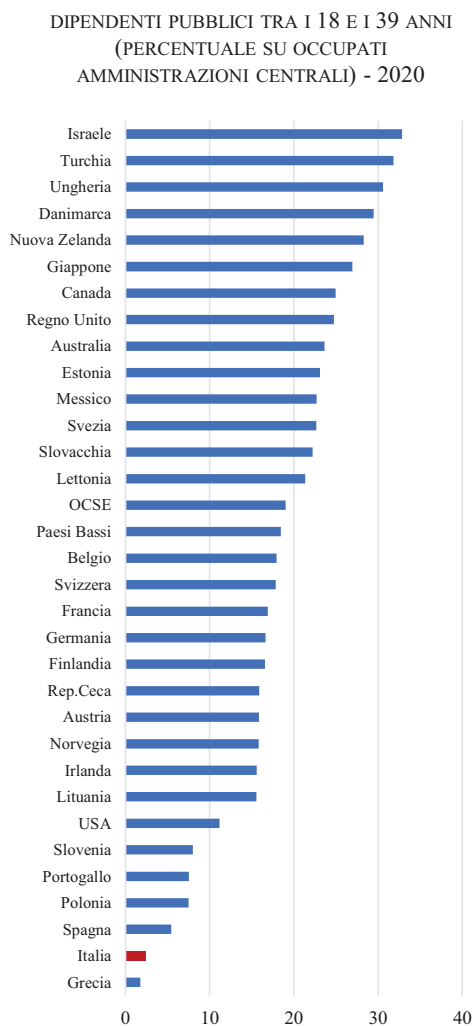
15. Il fenomeno dell'invecchiamento del pubblico impiego è piuttosto comune nei paesi occidentali. Ma il caso italiano è peculiare, dovuto soprattutto allo scarso peso speculare delle coorti più giovani, il cui ingresso nel pubblico impiego è stato ostacolato dalla normativa degli ultimi anni. Tra i paesi OCSE, l'Italia è quella dove gli occupati con più di 55 anni rappresentano la quota maggiore (quasi la metà) dell'occupazione nelle Amministrazioni centrali e, insieme alla Grecia, quella dove il peso dei 18-34enni è invece minimo.

GRAFICO 5



Fonte: elaborazione su dati OCSE

GRAFICO 6



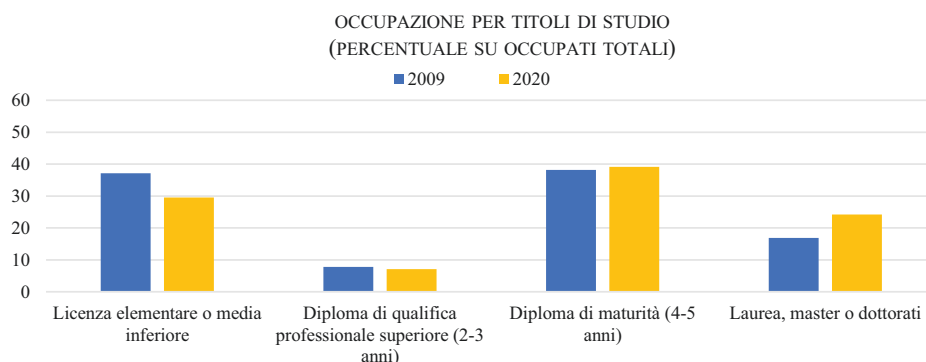
Fonte: elaborazione su dati OCSE

16. Uno dei riflessi critici del mancato rinnovamento dell'organico riguarda le competenze medie possedute dal personale. Gli occupati della Pubblica amministrazione tendono ad avere livelli medi di istruzione più elevati rispetto al complesso degli occupati; il personale con un titolo di laurea (o superiore) rappresenta il 30 per cento degli occupati nella PA, un valore decisamente superiore a quanto osservato per il complesso degli occupati (24,2 per cento). D'altra parte, per accedere a molti degli impieghi offerti dalla PA è necessario avere almeno un titolo di studio medio superiore o una laurea. Rispetto al 2009, con l'evoluzione del mercato del lavoro e l'uscita per pensionamento delle coorti

più anziane (per le quali era più frequente avere titoli di studio inferiori), la composizione dell'occupazione in generale, e di quella pubblica² in particolare, è cambiata, con una maggiore incidenza dei titoli di studio più elevati e soprattutto una riduzione di quelli inferiori: gli occupati con al massimo la licenza media inferiore sono scesi dal 37 al 30 per cento nell'occupazione totale, e dal 21 al 14 per cento nell'occupazione della PA.

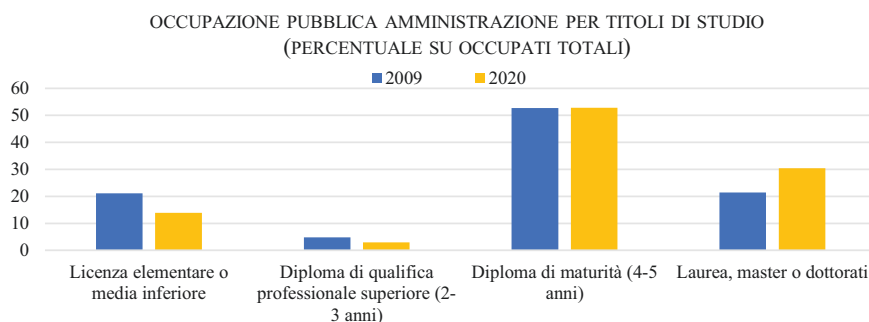
Tuttavia, la situazione appare piuttosto diversificata territorialmente. Nel Mezzogiorno, gli occupati della PA tendono ad avere titoli di studio mediamente inferiori rispetto a quelli rilevati per gli occupati del Centro-nord.

GRAFICO 7



Fonte: elaborazione su dati RCFL ISTAT

GRAFICO 8



Fonte: elaborazione su dati RCFL ISTAT

² In questo caso, con pubblica ci si riferisce alla sola PA, anche se l'impiego pubblico include anche settori (es. sanità, istruzione, assistenza sociale) che nelle analisi sulla base dei dati RCFL sono invece esclusi, data l'impossibilità di distinguere la componente privata all'interno del settore.

GRAFICO 9

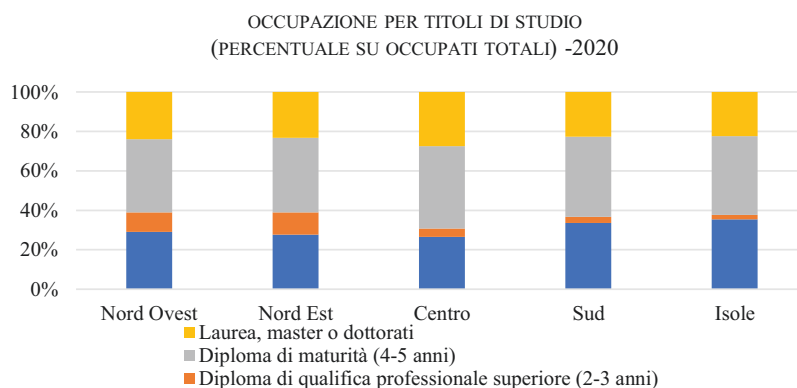
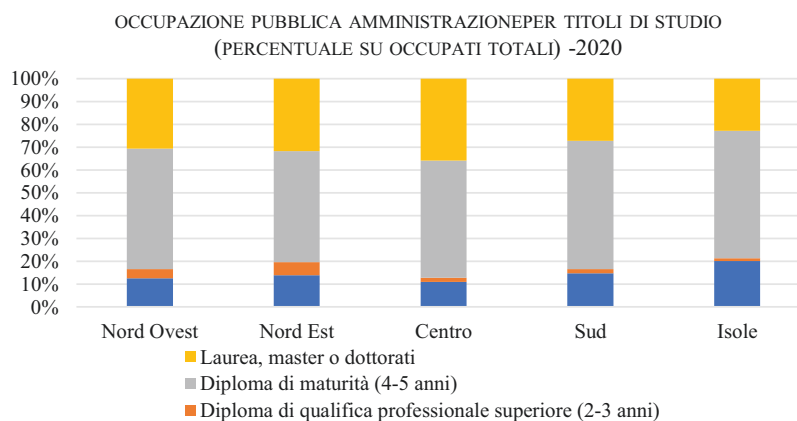


GRAFICO 10



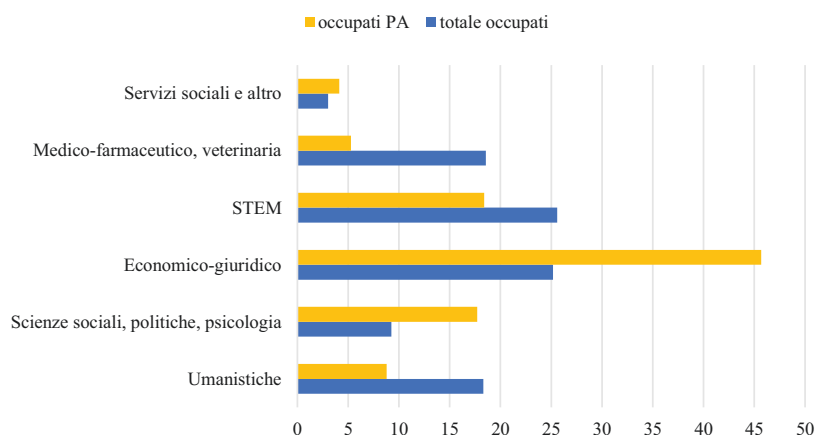
17. Ciononostante, il basso tasso di sostituzione del personale andato in pensione si è tradotto in una minore adeguatezza del livello di competenze possedute rispetto al conteso in rapida trasformazione in cui le amministrazioni si trovano ad operare. Talvolta perché le competenze, per quanto elevate, sono state ottenute in contesti e periodi storici diversi, oppure perché il passaggio delle competenze tra i dipendenti più esperti e quelli più giovani, assunti di recente, è stato molto limitato dati i flussi di ingresso ridotti dal blocco del turnover.

18. L'aspetto del passaggio delle competenze rappresenta un punto critico soprattutto nel quadro più recente, in cui, maturati finalmente i requisiti validi con la riforma Fornero, le coorti più anziane vanno in pensione. A ciò si aggiungono gli effetti dei provvedimenti legati a Quota 100 (terminati a fine 2021, e rivisti con la legge di

bilancio per il 2022, che ha innalzato i requisiti), che hanno permesso un pensionamento anticipato nel triennio 2019-21. I flussi in uscita cominciano ad essere cospicui e in accelerazione, limitando i tempi di affiancamento e la possibilità di un pieno ed efficace passaggio delle competenze da parte del personale più anziano ed esperto ai nuovi assunti.

19. Inoltre, le professionalità maggiormente presenti in organico appartengono al gruppo economico-giudiziario, sulla base delle lauree/master dichiarati dal campione intervistato per la Rilevazione sulle forze di lavoro. Tra i dipendenti laureati, nel 2020 oltre uno su quattro (il 27,4 per cento) lo era in giurisprudenza/scienze giuridiche/diritto/consulenza del lavoro; il 16 per cento in economia. Sul totale dell'occupazione della PA, i laureati in queste materie rappresentavano il 13 per cento. Le lauree in materie tecniche (ingegneria, architettura, urbanistica) erano invece possedute solo dal 3,9 per cento degli occupati nella PA. Le lauree nelle materie STEM (includendo quindi, oltre alle sopracitate, anche chimica, fisica, matematica, statistica, informatica, scienze biologiche, biotecnologie) rappresentano il 5,6 per cento del personale occupato nella PA. Queste ultime sono professionalità attualmente molto richieste nel mercato del lavoro, per effetto della necessità di governare i cambiamenti tecnologici, come la transizione digitale in corso. I laureati STEM rappresentano il 6,1 degli occupati (e oltre un laureato occupato su quattro).

GRAFICO 11

OCCUPAZIONE LAUREATI PER GRUPPO DI LAUREA
(PERCENTUALE SU OCCUPATI LAUREATI) – 2020

Fonte: elaborazione su dati RCFL ISTAT

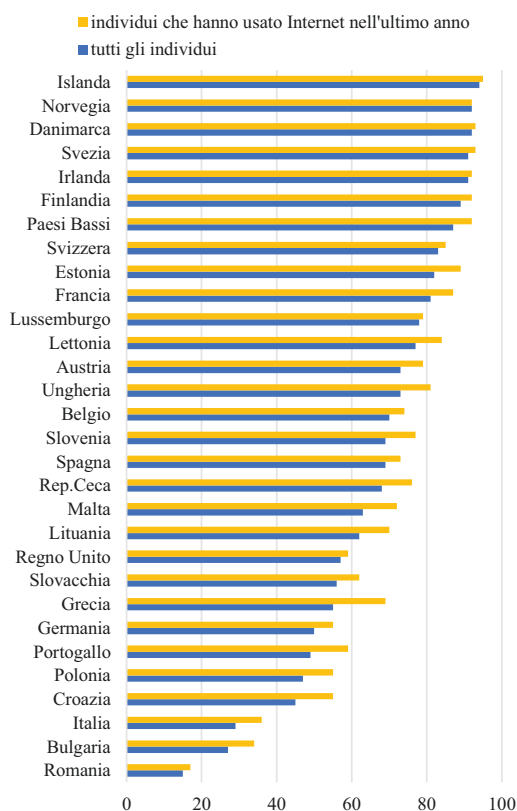
20. Tale aspetto rappresenta una criticità importante. Si sta ponendo un problema di disallineamento tra le professionalità richieste per le esigenze più pressanti della Pubblica amministrazione e quelle invece attualmente presenti in organico.

Questo ha effetti sul livello di competenze digitali all'interno della PA italiana. Nel confronto internazionale, l'Italia si distingue negativamente per il basso ricorso alle tecnologie ICT nel rapporto tra i cittadini e la PA.

Indagini condotte regolarmente da Eurostat circa la diffusione dell'e-government evidenziano livelli piuttosto bassi nel nostro paese, seppur in aumento dal 2020 come effetto della pandemia. È scarso difatti il numero di persone che dichiara di aver effettuato alcune azioni comuni di interazione con la Pubblica amministrazione mediante Internet; sebbene questo possa essere anche un riflesso della scarsa digitalizzazione della popolazione, le differenze si mantengono anche restringendo ai soli utenti regolari (coloro che hanno usato internet nel corso dell'anno). La scarsa frequenza di interazione con le amministrazioni mediante tecnologie ICT, che permane anche correggendo per la minore consuetudine di parte della popolazione a utilizzare il web per le varie attività del quotidiano, probabilmente è dovuta anche a una minore propensione da parte delle istituzioni ad offrire modalità interamente digitali di interazione, user-friendly, e routinarie.

GRAFICO 12

INTERAZIONI CON LE AUTORITÀ PUBBLICHE
MEDIANTE INTERNET NELL'ULTIMO ANNO
(PERCENTUALE DI INDIVIDUI CON ALMENO 16
ANNI) - 2021



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

21. La necessità di una maggiore digitalizzazione di procedure e processi e, in generale, di incrementare le competenze digitali della Pubblica amministrazione è riconosciuta dallo stesso Governo, che ha dedicato al tema la componente 1 della missione 1 “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”. Il rafforzamento delle competenze del personale esistente e la digitalizzazione rappresentano due assi di riforma importanti, fondamentali per la buona riuscita di tutto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, in generale, per la crescita del paese.

LE MISURE DI RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

22. I problemi riassunti in queste pagine sono piuttosto noti, e la necessità di affrontarli è diventata particolarmente urgente alla luce delle esigenze connesse all’attuazione, in tempi oltretutto ristretti, del PNRR. Con il d.l. 80/2021 sono state introdotte alcune misure di rafforzamento della capacità amministrativa, mediante l’introduzione di nuove modalità di reclutamento del personale, così come la possibilità di derogare rispetto alla normativa vigente in materia di limiti contrattuali. Le Amministrazioni responsabili della realizzazione di progetti del PNRR potranno assumere personale, in deroga rispetto ai limiti ordinari di spesa e di organico: le procedure di reclutamento potranno essere quelle semplificate previste dal decreto, oppure potranno essere utilizzate graduatorie di concorso già esistenti, se ancora valide. Al fine di garantire una prospettiva occupazionale allo scadere dei contratti a termine (rendendoli più attraenti, ma anche per evitare la perdita di capitale umano che si sarà formato durante il periodo di servizio), si prevedono alcune forme di premialità per i neoassunti, come riserve per i futuri concorsi pubblici per posti a tempo indeterminato, o punteggi aggiuntivi. Inoltre, il decreto dispone la creazione di elenchi di professionisti ed esperti e di personale con elevata specializzazione.

23. Per le Amministrazioni Locali, che sono quelle che nel corso dell’ultimo periodo hanno registrato le contrazioni più ampie, sono previsti interventi particolari; innanzitutto, è previsto l’ingresso di almeno 3.367 unità di lavoro; alcune di queste saranno assunte mediante il concorso Coesione Sud, altre con il concorso per Segretari comunali e provinciali e altre ancora entreranno come esperti e professionisti. È poi prevista l’assunzione di 1.000 unità a supporto dell’attività amministrativa connessa all’attuazione del PNRR, da reclutare tra i professionisti ed esperti. Inoltre, le Amministrazioni locali possono reclutare personale organizzando e gestendo selezioni in forma aggregata, formando elenchi di idonei per vari profili professionali, dai quali attingere per le assunzioni. I vincoli di bilancio previsti per le assunzioni degli Enti locali, infine, possono essere superati per permettere di reclutare personale a tempo determinato necessario all’attuazione del PNRR.

24. Indubbiamente, tali misure rappresentano uno sforzo importante, dopo anni di vincoli all’assunzione di nuovo personale. Permangono però alcuni dubbi circa la loro reale efficacia. I profili maggiormente richiesti sono prevalentemente di tipo tecnico

(Esperti in progettazione ed esecuzione) e di tipo economico (Professionisti della rendicontazione e controllo). Inoltre, per quanto inferiori, sono richiesti anche profili informatici, di ingegneria gestionale e di esperti nella trasformazione tecnologica e digitale. Profili professionali che, come si è evidenziato in precedenza, sono attualmente scarsi nell'organico della PA. Ma si tratta anche di profili professionali piuttosto richiesti anche sul mercato privato.

Alcuni tentativi di rendere maggiormente attrattivo l'impiego pubblico per queste figure con elevata competenza tecnica sono stati fatti nel d.l. 80/2021, mediante l'istituzione di un'ulteriore area funzionale, destinata al personale di alta qualificazione specialistica, intermedia tra i funzionari e i dirigenti. Questo permetterebbe di offrire contratti di ingresso più elevati rispetto a quelli ordinariamente offerti ai funzionari. È presto per valutare l'efficacia della misura, anche se la direzione pare condivisibile.

PAGINA BIANCA

IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E IL PNRR

IL QUADRO DI RIFERIMENTO E LE CRITICITÀ PREGRESSE DEL SETTORE IDRICO

1. Il servizio idrico integrato è un settore che esprime importanti fabbisogni di investimento: da un lato, per chiudere i deficit infrastrutturali derivanti da criticità gestionali e di governance non ancora sanate; dall'altro, per affrontare le nuove sfide poste dai cambiamenti climatici, dalla disponibilità della risorsa, dalle prescrizioni emergenti per garantire una maggior tutela dell'ambiente e della salute umana, nonché per perseguire i nuovi orizzonti di simbiosi industriale, riutilizzo delle acque reflue depurate e recupero di materia ed energia.

Si tratta di questioni che non possono prescindere da una governance del settore forte, in grado di dare linee di indirizzo chiare, basate sulla conoscenza dello stato delle infrastrutture e con una visione di medio-lungo periodo, nonché da gestioni operanti secondo logiche industriali.

Qualche passo avanti è stato compiuto grazie all'azione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), dal 2012 in avanti, e con l'istituzione della "gestione unica" voluta dallo "Sblocca Italia" del 2014. Ma ai progressi delle Regioni del Centro-Nord non si è accompagnata una uscita dallo stallo di talune realtà del Mezzogiorno. Per questi motivi il *water service divide* nella gestione e nella erogazione del servizio idrico si è ampliato facendo emergere in modo chiaro l'esigenza di una iniziativa centrale dedicata al Mezzogiorno. Limiti e valutazioni riconosciuti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che ha indicato un palinsesto di riforme destinate a ricucire le distanze.

L'analisi sullo stato di attuazione del PNRR non può che prendere le mosse da una disamina delle criticità pregresse, volta ad evidenziare le cause che hanno frenato lo sviluppo del settore specialmente in alcuni territori del Paese, per poter valutare quindi le soluzioni prospettate e svolgere una analisi ragionata di quanto è stato realizzato e di quanto si ritiene sia necessario e utile integrare.

2. Il riassetto della governance nel servizio idrico integrato è stato avviato con la Legge Galli nel 1994¹, e ripreso dal decreto "Sblocca Italia" nel 2014², che ha istituito la "gestione unica" e ha cercato di stabilire ruoli e prerogative chiari e tempistiche cogenti. Un riordino volto ad organizzare il servizio sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) e con un ruolo di organizzazione e "governo" del territorio affidato ad Enti di governo d'ambito (EGATO) autorevoli e competenti, incaricati di operare una ricognizione dei fabbisogni, predisporre il Piano d'ambito, scegliere la forma di gestione e affidare il servizio idrico integrato ad un gestore unico, declinando la regolazione nazionale a livello locale e controllando l'operato dei gestori.

Un processo che ha un lungo trascorso ma anche un'importanza cruciale per il superamento della frammentazione gestionale e l'avvio di gestioni industriali in grado di recuperare i tanti anni di mancati investimenti, guadagnare in efficienza e qualità del

¹ Legge n. 36/1994 "Disposizioni in materia di risorse idriche".

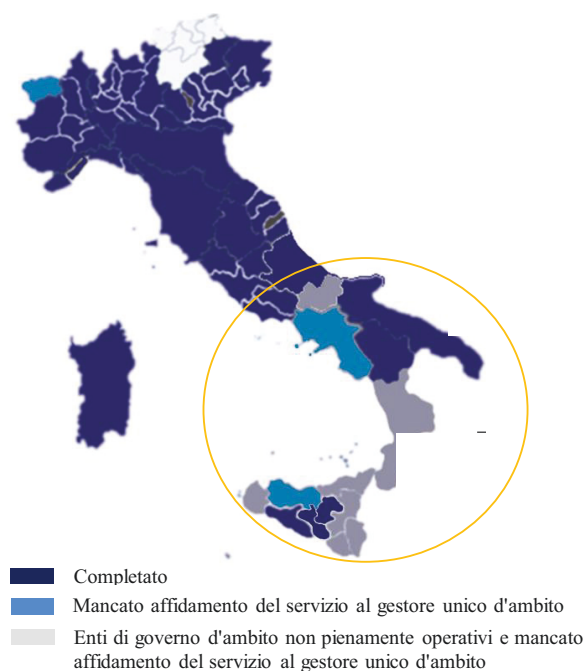
² Decreto-legge n. 133/2014.

servizio. Il decreto “Sblocca Italia” aveva previsto termini perentori, con possibilità di esercitare poteri sostitutivi raramente attivati e con profili sanzionatori per le amministrazioni inadempienti.

A distanza di più di 28 anni, l’analisi della situazione del riassetto della governance mostra a fine 2021 una suddivisione del territorio in 62 ATO rispetto ai 91 degli anni 2000, con una propensione delle Regioni alla perimetrazione di ATO di dimensioni regionali (12 su 19), secondo una impostazione che si è rivelata vincente per la possibilità di condensare competenze in un unico EGATO rispetto a strutture tecniche più parcellizzate e meno incisive nel caso di EGATO provinciali. Tuttavia, il processo di riordino non si è ancora concluso in Valle d’Aosta, Campania, Molise, Calabria e in 6 ATO siciliani (Palermo, Catania, Messina, Ragusa, Trapani e Siracusa), con situazioni diversificate e che mostrano come le maggiori criticità risiedano in talune Regioni del Sud. Più nel dettaglio, sono 7 gli ATO in cui gli EGATO sono stati istituiti da poco o non sono pienamente operativi e 10 quelli in cui non è ancora stato affidato il servizio idrico al gestore unico³.

GRAFICO 1

IL RIASSETTO DELLA GOVERNANCE DEL SERVIZIO IDRICO
(dicembre 2021)



Fonte: REF Ricerche

³ D. Berardi, F. Casarico, G. De Angelis, Z. Vigato e S. Traini, “Governance e Mezzogiorno alla prova del PNRR”, Collana Ambiente, Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2022.

Il procrastinarsi di inerzie e inadempienze da parte di alcune pubbliche amministrazioni ha condotto altresì al permanere di una forte frammentazione gestionale a discapito della presenza di gestioni operanti con logiche industriali.

In Molise e Calabria il servizio è gestito ancora in modo pervasivo dai Comuni in economia, mentre in Campania e Sicilia gli EGATO non sono stati in grado di fornire una ricognizione completa delle gestioni cessate *ex-lege* ancora operanti sul proprio territorio. In Lombardia e Lazio si stanno invece perfezionando i percorsi di subentro dei gestori unici alle gestioni in economia pur con episodi di resistenze alla cessione di reti e infrastrutture al legittimo affidatario. Nel complesso, sul territorio nazionale, si contano oltre 800 gestioni cessate *ex-lege* che continuano ad esercire il servizio idrico in mancanza di un titolo valido.

TAVOLA 2

IL RIASSETTO DELLA GOVERNANCE DEL SERVIZIO IDRICO
(DICEMBRE 2021)

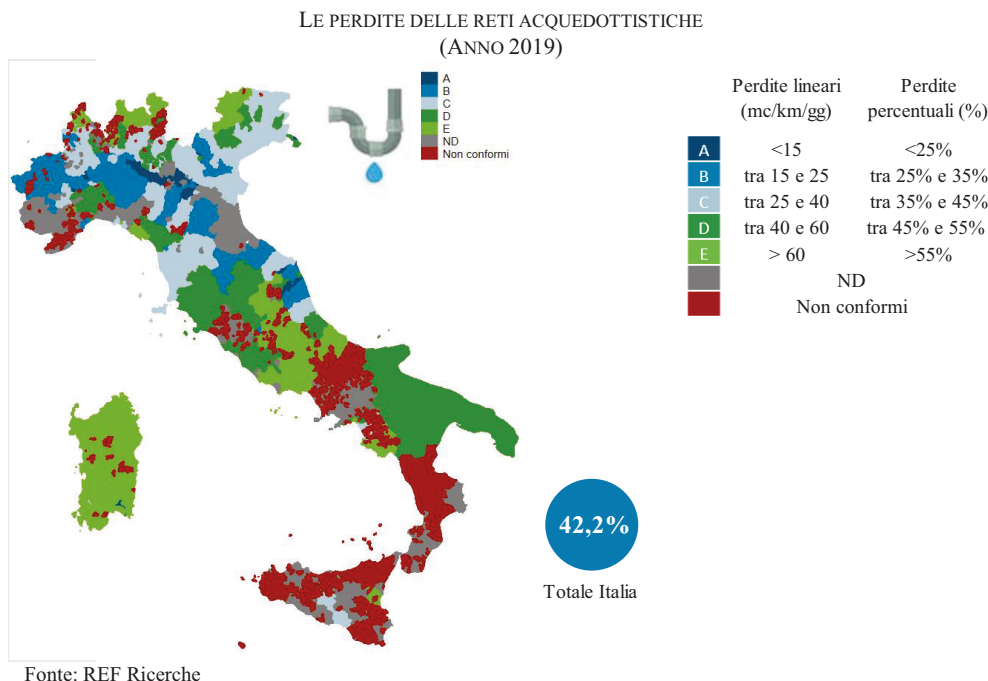
	Gestori unici	Gestioni conformi	Gestioni cessate ex-lege	Totale
Abruzzo	6	0	25	31
Basilicata	1	1	0	2
Calabria	0	2	393	395
Campania	1	4	2*	7*
Emilia Romagna	4	14	5	23
Friuli-Venezia Giulia	2	5	0	7
Lazio	5	11	65	81
Liguria	5	37	10	52
Lombardia	10	12	70	92
Marche	3	13	4	20
Molise	0	0	136	136
Piemonte	2	56	17	75
Puglia	1	2	12	15
Sardegna	1	4	27	32
Sicilia	1	69	36*	106*
Toscana	6	5	0	11
Umbria	3	0	0	3
Veneto	4	15	0	19
TOTALE	55	250	802	1107*

* dati parziali per mancanza di informazioni provenienti da alcuni EGATO

Fonte: elaborazione su dati ARERA

3. La portata del *water service divide* emerge chiaramente anche dalle *performance* tecniche di gestione delle reti acquedottistiche. La fotografia della classificazione dei territori basata sui due indicatori di perdite di rete (perdite lineari e percentuali) rendicontati ad ARERA mostra *performance* peggiori al Centro-Sud e l'indisponibilità di dati per diversi territori del Mezzogiorno, segnatamente Molise, Campania, Calabria e quasi tutte le province della Sicilia, con una forte presenza di gestioni comunali non conformi.

GRAFICO 3



I ritardi del servizio idrico nel Mezzogiorno sono ancora più evidenti se si prendono in considerazione le interruzioni del servizio di fornitura dell'acqua potabile. Secondo i dati ISTAT sull'ambiente urbano, sono 11 i capoluoghi di Provincia che nel 2020 hanno subito misure di razionamento nell'erogazione dell'acqua potabile, tutti collocati nel Mezzogiorno (Pescara, Avellino, Trapani, Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Catania, Ragusa, Enna, Reggio Calabria e Cosenza). Nel complesso, e limitatamente alla ricognizione su questi capoluoghi di provincia, si documentano ben 1.765 giorni di riduzione o sospensione dell'erogazione su tutto o su parte del territorio comunale.

TAVOLA 4

RAZIONAMENTO DELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA PER USO DOMESTICO, ANNO 2020

(N. giorni)

Comuni	Riduzione del servizio	Sospensione del servizio	Totale razionamento per riduzione e/o sospensione del servizio
Su tutto il territorio comunale			
Pescara	74	-	74
Cosenza	365	-	365
Reggio di Calabria	77	-	77
Enna	16	16	32
Su parte del territorio comunale			
Avellino	-	11	11
Trapani	183	183	366
Palermo	-	183	183
Agrigento	182	183	365
Caltanissetta	14	197	211
Catania	6	-	6
Ragusa	60	15	75
Totale	977	788	1765

Fonte: ISTAT, Dati ambientali nelle città 2020

4. Per quanto riguarda il comparto fognario-depurativo, l'Italia sconta quattro procedure d'infrazione (PR 2004/2034, PR 2009/2034, PR 2014/2059, PR 2017/2181) per mancata attuazione della Direttiva europea sul trattamento delle acque reflue urbane⁴, emanata nel 1991 e recepita nell'ordinamento italiano nel 1999, che interessano in totale 1.306 agglomerati⁵. Negli anni, due procedure di infrazione sono giunte a sentenza di condanna⁶ e per la procedura 2004/2034 è stata comminata una sanzione pecuniaria articolata in una cifra forfettaria di 25 milioni di euro a cui si aggiungono penalità di mora per ogni semestre di ritardo calcolate sulla base degli abitanti equivalenti (AE)⁷ ancora in infrazione. La quantificazione della mora al momento della condanna è stata di 165.000 euro al giorno, pari a circa 30 milioni di euro al semestre, per 75 agglomerati prevalentemente localizzati in Sicilia, Calabria e Campania. Sanzioni e more che in ultima analisi dovranno essere rimesse alle Regioni responsabili, in proporzione all'entità dei ritardi e alla mancata attuazione delle direttive UE.

Nel 2017, per fronteggiare le procedure di infrazione, è stato istituito un Commissario Unico di Governo della depurazione che ha preso in carico la progettazione e l'esecuzione delle opere negli agglomerati sprovvisti di soggetti attuatori competenti, con particolare riferimento alle prime due procedure giunte a condanna. Più di recente le competenze del Commissario e della sua struttura sono state estese anche alle procedure d'infrazione 2059/2014 e 2181/2017⁸. Nonostante i progressi, a maggio 2020 risultavano

⁴ Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane che attiene alla raccolta, al trattamento e allo scarico delle acque reflue generate da agglomerati urbani e da alcuni settori industriali, prevedendo che tutti gli agglomerati al di sopra dei 2.000 abitanti equivalenti siano provvisti di idonei sistemi di raccolta e trattamento.

⁵ Aree in cui la popolazione e/o le attività economiche sono sufficientemente concentrate così da rendere possibile la raccolta e il convogliamento delle acque reflue verso un impianto di trattamento o verso un punto di scarico.

⁶ Per la procedura 2004/2034 si è avuta una prima sentenza di condanna nel luglio 2012 (C-565/10) e poi nel maggio 2018 (C-251/17), per la procedura 2009/2034 la prima sentenza di condanna si è avuta ad aprile 2014.

⁷ Gli Abitanti Equivalenti sono un'unità di misura che esprime il carico inquinante generato in ciascun agglomerato.

⁸ Con il decreto-legge "Clima" n. 111/2019.

ancora 939 gli agglomerati in infrazione, di cui il 73 per cento nel Sud e Isole, con un carico inquinante corrispondente a quasi 30 milioni di AE.

Avendo preso in carico la realizzazione delle opere nei territori più arretrati, i Commissari di Governo che si sono succeduti hanno espresso in più occasioni preoccupazioni circa la successiva gestione degli impianti realizzati e da realizzare, stante la mancanza di operatori dotati delle competenze necessari a esercire gli stessi.

TAVOLA 5

SITUAZIONE INIZIALE E STATUS DEGLI AGGLOMERATI IN INFRAZIONE COMUNITARIA PER REGIONE

REGIONE	SITUAZIONE INIZIALE				SITUAZIONE MAGGIO 2020				INCIDENZA SUL TOTALE
	PR 2004/2034 (C 565/10)	PR 2009/2034 (C 85/13)	PR 2014/2059 (C 668/19)	PR 2017-2181	PR 2004/2034 (C 565/10)	PR 2009/2034 (C 85/13)	PR 2014/2059 (C 668/19)	TOTALE	
Abruzzo	1	1	26	34		1	14	49	5%
Basilicata	-	-	41	1			19	19	2%
Calabria	18	-	130	48	11		129	188	20%
Campania	10	-	115	4	6		107	117	12%
Emilia-Romagna	-	-	10	-	-	-	-	-	-
Friuli-Venezia Giulia	2	11	8	1	1	1	5	8	1%
Lazio	1	1	6	2			4	6	1%
Liguria	9	-	9	5	2		4	9	1%
Lombardia	-	14	115	91		2	59	130	14%
Marche	-	2	46	4		2	33	39	4%
Molise	-	-	-	1				1	0%
Piemonte	-	1	3	2	-	-	-	-	-
Prov. Trento	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Prov. Bolzano	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Puglia	6	2	37	14	3		16	27	3%
Sardegna	-	2	64	10			24	32	3%
Sicilia	62	5	175	35	45	5	168	251	27%
Toscana	-	-	42	24			29	51	5%
Umbria	-	-	9	-			3	3	0%
Valle d'Aosta	-	1	2	-		1	1	2	0%
Veneto	-	2	37	-		2	5	7	1%
Nord	11	29	188	99	3	6	74	156	17%
Centro	1	3	103	30	-	2	69	99	11%
Sud e Isole	97	10	588	147	65	6	477	684	73%
TOTALE	109	42	879	276	68	14	620	939	100%

Fonte: elaborazione su dati Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche della Presidenza del Consiglio dei ministri e MITE (già MATTM)

5. Se alcune criticità fondano le proprie radici principalmente in questioni di governance e carenza di soggetti industriali dotati di competenze, per altre incide anche la peculiare conformazione del territorio. È il caso dell'approvvigionamento idrico nel Distretto dell'appennino meridionale, che presenta una complessa configurazione idrografica che richiede importanti trasferimenti di risorsa idrica tra Regioni e che si trova ad affrontare una condizione di stress idrico già elevato e destinato ad acuirsi con i cambiamenti climatici.

La sicurezza dell'approvvigionamento della risorsa nel Mezzogiorno è strategica⁹. Una questione rispetto alla quale la legge di bilancio 2018 aveva chiaramente indicato l'opportunità di costituire una società a controllo interamente pubblico (in sostituzione dell'EIPLI in liquidazione da oltre dieci anni¹⁰), partecipata dalle Regioni, in grado di assicurare l'approvvigionamento idrico nel Mezzogiorno, avviando una gestione industriale finalizzata al riequilibrio della dotazione della risorsa idrica nel bacino

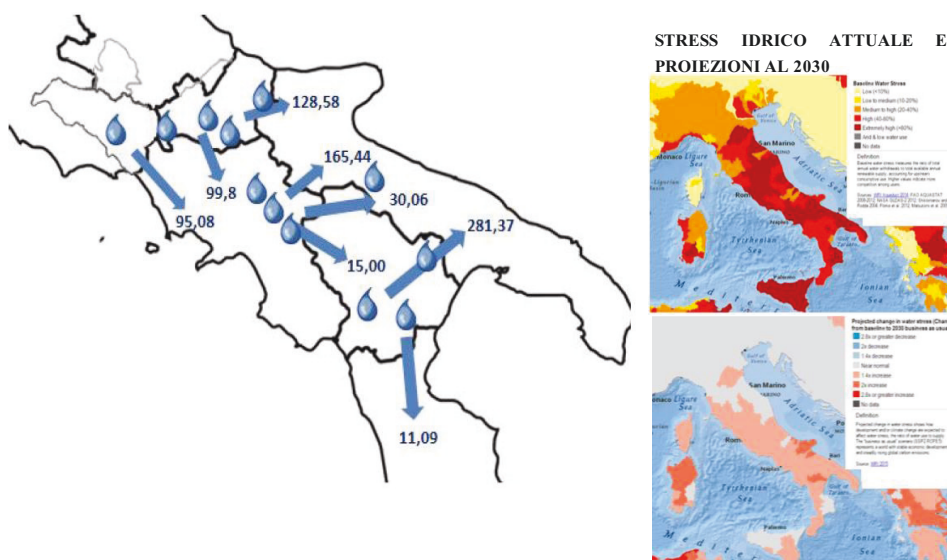
⁹ D. Berardi e F. Casarico, position paper n. 72 "Urge un gestore unico per l'approvvigionamento idrico del Mezzogiorno", Collana Ambiente, Laboratorio REF Ricerche, dicembre 2016.

¹⁰ Posto in liquidazione con legge n. 214/2011.

idrografico. Una previsione rimasta sino ad oggi disattesa e tornata di attualità di recente con la proroga al 31 dicembre 2023 della gestione liquidatoria dell'EIPLI e al 31 marzo 2023 del termine per la costituzione della nuova società dello Stato che dovrà subentrarle, operata nell'ambito della legge di stabilità per il 2022. Un differimento dei termini che chiama una riflessione urgente sul disegno strategico per l'infrastrutturazione del Mezzogiorno, e che possa fare leva anche sui fondi e sulle riforme previste dal PNRR.

GRAFICO 6

TRASFERIMENTI DELLA RISORSA IDRICA TRA LE REGIONI DEL DISTRETTO IDROGRAFICO DELL'APPENNINO MERIDIONALE

(Mm³/anno)

Fonte: REF Ricerche

La cartina al tornasole dello stato delle infrastrutture di adduzione emerge dai fabbisogni di investimento presentati ad ARERA per l'assegnazione dei finanziamenti del secondo stralcio del Piano nazionale "acquedotti": a fronte di una dotazione di 320 milioni di euro ripartiti in 8 anni (2021-2028) sono stati presentati progetti per 10 miliardi di euro; il 50 per cento delle richieste, pari a 4,9 miliardi di euro per complessivi 727 progetti, provengono dal Mezzogiorno. Se le cifre mostrano l'inadeguatezza dei fondi a disposizione, la criticità maggiore rimane la mancanza di soggetti industriali capaci di realizzare gli interventi, esercire gli impianti e riscuotere la tariffa.

IL PNRR E IL SERVIZIO IDRICO

6. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una grande opportunità per il servizio idrico con un combinato di riforme e investimenti orientati a chiudere i divari ancora presenti nel Paese, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Le misure inerenti al servizio idrico sono ricomprese nella seconda missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (M2) così come declinata nella quarta componente “Tutela del territorio e della risorsa idrica” (M2C4) e in misura residuale nella seconda componente “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”.

Nello specifico sono previste le due seguenti riforme dedicate al settore:

1. Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico (M2C4 Rif. 4.1).
2. Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati (M2C4 Rif. 4.2).

TAVOLA 7

LE RIFORME DEL PNRR DEDICATE AL SERVIZIO IDRICO

MISSIONE E COMPONENTE	DENOMINAZIONE	TEMPISTICHE	AMMINISTR. TITOLARE
M2C4 Rif.4.1	Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico	T1 2022	MIMS
M2C4 Rif.4.2	Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati	T4 2021 1° fase T3 2022 2° fase	MITE

Fonte: elaborazione su dati del PNRR

La prima riforma ha l’obiettivo di semplificare le procedure e rendere più efficace l’attuale quadro giuridico per la sicurezza dell’approvvigionamento idrico con attenzione all’attuazione del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico 2020-2029, attualmente suddiviso nelle due sezioni “acquedotti” e “invasi”, e prevede un supporto dedicato ai soggetti responsabili dell’attuazione degli investimenti che non dispongono delle capacità sufficienti per eseguire gli interventi nei tempi previsti. Si tratta di misure volte a consentire un’accelerazione degli investimenti al fine di migliorare l’adattamento ai cambiamenti climatici delle reti di adduzione e distribuzione idrica del Paese.

La seconda riforma è dedicata a rinforzare, soprattutto nelle aree arretrate del Mezzogiorno, il processo di industrializzazione del settore favorendo la costituzione di operatori del servizio idrico, pubblici, privati o misti, in grado di migliorare la qualità del servizio e raggiungere economie di scala per una gestione efficiente. L’obiettivo dichiarato è la riduzione del *water service divide* tra le Regioni del Sud e Isole e il resto del Paese.

Il cronoprogramma di tale misura, per gli aspetti di interesse per il servizio idrico¹¹, prevede due momenti di attuazione:

¹¹ È previsto un terzo *target* nel secondo trimestre del 2022 relativo all’entrata in vigore di un nuovo quadro giuridico relativo agli scopi irrigui.

- a) l'adozione di norme e la firma di protocolli d'intesa volti a ridurre la frammentazione gestionale per addivenire a operatori unici al servizio di almeno 40.000 abitanti entro il quarto trimestre 2021;
- b) l'entrata in vigore della riforma volta a garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati entro il terzo trimestre 2022¹².

7. Alle due riforme si aggiungono tre linee di investimenti specifici per il settore e una quarta linea di investimenti prevista nei bandi di economia circolare.

In sintesi:

- investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico (M2C4 Inv. 4,1), con una previsione di 2 miliardi di euro di finanziamenti;
- investimenti per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti (M2C4 Inv. 4,2), a cui sono destinati 900 milioni di euro;
- investimenti in fognatura e depurazione (M2C4 Inv. 4,4), per un importo di 600 milioni di euro di fondi;
- ammodernamento e realizzazione di nuovi impianti innovativi di trattamento/riciclaggio e lo smaltimento di materiali assorbenti ad uso personale (PAD), i fanghi di acque reflue, i rifiuti di pelletteria e i rifiuti tessili (M2C1 Inv. 1,1 Linea C) per 450 milioni di euro.

TAVOLA 8

I FINANZIAMENTI DEL PNRR RILEVANTI PER I GESTORI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

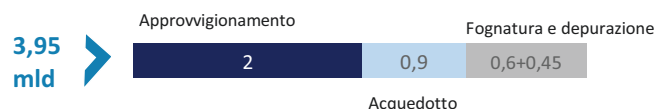
MISSIONE E COMPONENTE	DENOMINAZIONE	TARGET E TEMPISTICHE INTERMEDIE	FONDI	AMMINISTR. TITOLARE
M2C4 Inv. 4.1	Infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento	TARGET: incremento della sicurezza dell'approvvigionamento e della resilienza dell'infrastruttura in almeno 25 sistemi idrici complessi	2 mld €	MIMS
M2C4 Inv. 4.2	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	TARGET: -15% delle perdite su 15.000 km Entro dicembre 2024 interventi completati su 9.000 km di rete aggiuntiva distrettualizzata	0,9 mld €	MIMS
M2C4 Inv. 4.4	Investimenti in fognatura e depurazione	Entro giugno 2024 giungere alla conformità con la normativa UE per 570.000 abitanti equivalenti nelle aree attualmente in infrazione	0,6 mld €	MITE
M2C1 Inv.1.1 Linea C	Ammodernamento e realizzazione di nuovi impianti innovativi di trattamento/riciclaggio per lo smaltimento di materiali assorbenti ad uso personale (PAD), i fanghi di acque reflue, i rifiuti di pelletteria e i rifiuti tessili		0,5 mld €	MITE
TOTALE			3,95 mld €	

Fonte: elaborazione su dati del PNRR

¹² Dossier "Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", Servizio Studi della Camera e del Senato, 18 novembre 2021.

GRAFICO 9

LA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI PER SEGMENTO DEL SERVIZIO



Fonte: elaborazione su dati del PNRR

La prima linea di finanziamento è orientata al completamento di grandi opere incompiute nelle Regioni del Mezzogiorno, riservando tra il 45 per cento e il 50 per cento delle risorse disponibili a tali aree. L'obiettivo è rendere più efficienti e resilienti le infrastrutture idriche primarie per superare l'attuale situazione di emergenza e mettere in sicurezza l'approvvigionamento idrico con riferimento sia agli usi civili, ma anche agricoli, industriali e ambientali. La misura prevede il finanziamento di almeno 75 progetti di manutenzione straordinaria, potenziamento e completamento delle infrastrutture di derivazione, stoccaggio e fornitura primaria che siano in continuità con gli obiettivi e i contenuti del Piano nazionale e che portino ad incrementare la sicurezza dell'approvvigionamento idrico e della resilienza dell'infrastruttura idrica in almeno 25 sistemi idrici complessi che comportano ingenti trasferimenti di risorsa tra territori confinanti.

I finanziamenti destinati alle reti di distribuzione hanno come obiettivo la riduzione del 15 per cento delle perdite di acqua potabile su 15.000 km di rete da perseguire tramite la digitalizzazione, la distrettualizzazione delle reti e l'utilizzo di nuove tecnologie per favorire una gestione ottimale delle risorse, volta a ridurre sprechi e a limitare le inefficienze.

Con riferimento ai comparti di fognatura e depurazione, i finanziamenti sono volti a raggiungere gli standard dettati dalle direttive europee sul trattamento delle acque reflue urbane con interventi destinati al superamento delle procedure d'infrazione in corso. La misura prevede di migliorare la depurazione delle acque reflue anche attraverso l'innovazione tecnologica, favorendo, ove possibile, il recupero di energia e materia e il riutilizzo delle acque reflue depurate nell'agricoltura e nell'industria.

Sempre in ambito depurativo, gli avvisi relativi ai progetti di economia circolare prevedono una linea di finanziamento che include progetti relativi a impianti innovativi per la gestione dei fanghi di depurazione, con particolare riferimento all'essiccazione, al compostaggio aerobico e alla maturazione del compost, tramite miscelazione con il rifiuto organico verde, e agli impianti di digestione anaerobica con cattura di biogas ed estrazione di biometano.

Tutte le misure prevedono che, per gli interventi finanziati, gli appalti siano aggiudicati entro dicembre 2023 e che le opere siano completate entro marzo-giugno 2026. Solo per le linee di investimento relative alla rete di distribuzione e al comparto fognario-depurativo sono previsti obiettivi intermedi, che corrispondono rispettivamente al completamento di interventi su 9.000 km di rete acquedottistica distrettualizzata entro

dicembre 2024 e al raggiungimento della conformità normativa per almeno 570.000 abitanti equivalenti nelle aree attenzionate dalle procedure di infrazione.

L'AVANZAMENTO DEL PNRR PER IL SERVIZIO IDRICO

8. La prima riforma ha visto l'adozione con la conversione del decreto-legge 121/2021 (art. 2, comma 4-*bis* e 4-*ter*) nella legge n.156/2021 il 9 novembre 2021. Un provvedimento legislativo che ha istituito uno strumento centrale di finanziamento pubblico per gli investimenti nel settore idrico: il “Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico”, in sostituzione del “Piano nazionale di interventi nel settore idrico”. Uno strumento unitario, non più suddiviso nelle sezioni «invasi» e «acquedotti», pur con attuazione per stralci, di cui è previsto un aggiornamento triennale.

Per semplificare le procedure di comunicazione e monitoraggio degli investimenti ammessi a beneficiare delle risorse pubbliche è stata avviata la definizione delle modalità e dei criteri che dovranno informare la redazione e l'aggiornamento del nuovo Piano nazionale. Criteri che dovevano essere adottati tramite decreti del MIMS di concerto con i Ministeri interessati e ARERA inizialmente entro il 28 febbraio 2022. L'adozione del nuovo Piano, che dovrà avvenire entro il 30 giugno 2022, garantirà la continuità con i provvedimenti già emanati. Gli interventi finanziati con l'adozione dei primi stralci confluiranno, infatti, nel nuovo Piano e le procedure già avviate per la programmazione degli ulteriori stralci attuativi tenute in considerazione anche al fine di assicurare il rispetto del cronoprogramma previsto dal PNRR. Il provvedimento prevede inoltre misure di sostegno e accompagnamento da parte del MIMS per i soggetti attuatori laddove emergano criticità nella programmazione e nella realizzazione degli interventi, oltre alla possibilità di attivare poteri sostitutivi di programmazione e realizzazione da parte di Commissari straordinari in caso di inerzie e ritardi, al fine di garantire il rispetto delle tempistiche di realizzazione degli interventi richieste dalla Commissione UE.

A fronte dei provvedimenti adottati si ritiene utile richiamare che nell'ambito della disciplina nazionale relativa alla sicurezza dell'approvvigionamento idrico diverse disposizioni della legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) sono rimaste in larga parte disattese.

Si richiamano nello specifico:

- a. la redazione del “Piano nazionale di interventi nel settore idrico”, il cui termine di redazione scadeva entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, aggiornato di norma ogni due anni, e che nelle more della sua definizione ha visto l'adozione di un piano straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti riguardanti gli invasi e l'adozione dei primi stralci di interventi finanziati per la sezione “invasi” e “acquedotti”¹³.
- b. la soppressione dell'Ente per lo Sviluppo dell'Irrigazione e la Trasformazione Fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia (EIPLI), in liquidazione, e la costituzione di

¹³ Rispettivamente con il dPCM 17 aprile 2019 e con il dPCM 1° agosto 2019.

una società statale con possibile partecipazione delle Regioni Basilicata, Campania e Puglia in sostituzione dell'EIPLI per la gestione dei trasferimenti della risorsa e delle infrastrutture di captazione e grande adduzione del distretto idrografico dell'Appennino Meridionale.

Occorre inoltre richiamare che il 29 maggio 2019 è avvenuto un passaggio di consegne tra EIPLI e il Commissario Straordinario di Governo, un passaggio previsto dalla legge n.145/2018 (art 1 comma 154) in caso di inerzie e difficoltà a realizzare gli interventi del Piano nazionale.

A fronte del quadro delineato si ritiene auspicabile un cambio di passo da parte delle amministrazioni competenti, da un lato con un impegno al rispetto delle tempistiche indicate per la redazione del Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, e dall'altro per addivenire in tempi celeri alla costituzione della società statale che si occuperà dell'approvvigionamento della risorsa idrica nel Distretto idrografico dell'Appennino Meridionale. La previsione del commissariamento è una soluzione di emergenza che presumibilmente permetterà di rispettare le tempistiche del PNRR, ma che rimane di breve termine. È indispensabile avviare un percorso che miri a offrire una soluzione strutturale e di più ampio respiro al tema della cronica mancanza di operatori industriali nell'area meridionale del Paese, soggetti in grado di realizzare gli interventi necessari, esercire gli impianti e riscuotere la tariffa. I ritardi nella costituzione del gestore pubblico dell'approvvigionamento previsto dalla legge di stabilità del 2018 rappresentano infatti un'occasione mancata che nei fatti ha impedito sino ad oggi di disporre di un soggetto industriale attuatore del PNRR.

Associato alle misure sopra citate, un aspetto non affrontato è quello dei profili di criticità relativi alla sostenibilità economica e ambientale delle attività di approvvigionamento che si riscontrano in diverse Regioni del Mezzogiorno, dovuti a difficoltà di recupero delle risorse finanziarie necessarie alla copertura dei costi operativi (elevati livelli di morosità) e alla mancanza di programmazione. Un aspetto sollevato anche da ARERA in una recente segnalazione al Parlamento¹⁴, dove si prospetta la necessità di un riordino del sistema degli approvvigionamenti in Basilicata, Puglia e Sardegna al fine di conseguire significative razionalizzazioni. Criticità che ad avviso dell'Autorità devono essere affrontate dalle amministrazioni competenti considerando l'intera filiera, con azioni coordinate di riordino al fine di razionalizzazione e rinforzare gli operatori esistenti e assicurare le competenze necessarie a gestire il servizio. Un processo che necessita di iter semplificati e cogenti, con tempi di attuazione definiti, senza indugiare oltre.

9. Nonostante i ritardi della pianificazione nazionale, le risorse destinate alle “infrastrutture primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico” sono state completamente assegnate entro le tempistiche previste dal cronoprogramma del PNRR. In seguito ad una istruttoria svolta congiuntamente dalle strutture del Ministero, ARERA e dalle Autorità di bacino distrettuali, e in seguito ad intesa in Conferenza Unificata, sono stati selezionati 124 progetti per un valore di 2 miliardi di euro (decreto ministeriale MIMS n. 517/2021). Il 50 per cento delle risorse è andato a finanziare 53 interventi nei

¹⁴ Segnalazione ARERA n. 331/2021/I/IDR.

territori del Sud e Isole. Di questi 32 progetti risultano ripresi dagli interventi previsti nell'ambito degli stralci del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, del Piano Straordinario d.m. n. 526 del 6 dicembre 2018 e del Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020. Con riferimento ai soggetti attuatori, il 40 per cento degli importi è relativo a interventi che verranno realizzati da gestori del servizio idrico, il 30 per cento da consorzi di bonifica o irrigui, il 28 per cento da Enti pubblici regionali o dalle Regioni stesse; residuali gli interventi in capo ad un Commissario straordinario, con riferimento a 2 progetti in Basilicata, e 2 progetti in capo a Comuni, relativi a interventi su invasi localizzati in Sardegna e Toscana.

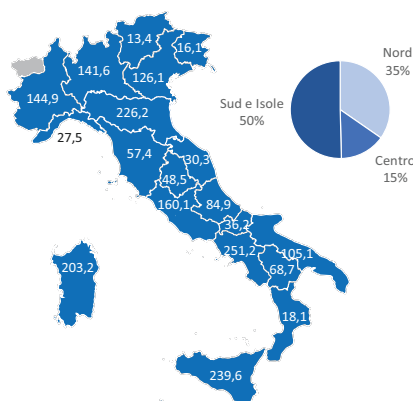
GRAFICO 10

LA RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE PER GLI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE PRIMARIE

(in milioni)

Status	N. interventi	Importo	% sul totale
Risorse aggiuntive da programmare	39	900	45,0%
Progetti con risorse da programmare	53	709	35,4%
Progetti in essere già programmati	32	391	19,5%
Totale	124	1.999	100,0%

Soggetti attuatori	N. interventi	Importo	% sul totale
Gestore del servizio idrico	59	807	40,4%
Consorzio di bonifica o irriguo	38	601	30,0%
Ente pubblico regionale o Regione	23	567	28,3%
Commissario straordinario	2	16	0,8%
Comune	2	10	0,5%
Totale	124	1.999	100,0%



Fonte: elaborazione su dati d.m. n.517 del 16 dicembre 2021, MIMS

10. Con riferimento alla seconda riforma, volta a garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati, è stato posto un primo tassello con la conversione in legge del d.l. “Recovery”¹⁵. Le norme approvate a fine 2021 hanno attivato un processo di convergenza verso gestori unici al servizio di almeno 40.000 abitanti, tramite la previsione dell’assorbimento delle gestioni in forma autonoma non salvaguardate nelle gestioni uniche individuate dagli EGATO entro luglio 2022 e il successivo riconoscimento del loro affidamento al gestore unico da parte dell’EGATO entro settembre 2022¹⁶. Il provvedimento è attualmente rivolto alle gestioni non titolate ad esercire il servizio, ma è in corso di valutazione una possibile estensione alle gestioni salvaguardate, chiamate a confluire nel gestore unico entro il 2023 laddove la loro presenza impedisca al gestore unico di raggiungere la soglia minima di 40.000 abitanti serviti¹⁷.

¹⁵ Legge di conversione del decreto-legge n.152/2021 sull’attuazione del PNRR e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

¹⁶ Art. 22, comma 2-ter.

¹⁷ Ministero della Transizione Ecologica, “Attuazione delle misure del PNRR”, Dicembre 2021.

Accanto a tale previsione di legge, è stata raggiunta anche la *milestone* che prevedeva al 31 dicembre 2021 la sigla di protocolli d'intesa da parte del Ministero per la Transizione Ecologica (MiTE) con le Regioni Campania, Calabria, Molise e Sicilia per ridurre la frammentazione e il numero degli operatori idrici. Nell'ambito del progetto "Mettiamoci in RIGA" sono infatti stati sottoscritti otto protocolli di intesa con gli EGATO dei territori dove il processo di riordino della *governance* ha mostrato reiterate inadempienze. Gli accordi sottoscritti tra dicembre 2020 e febbraio 2021 hanno attivato un'azione di accompagnamento e assistenza nella predisposizione dei Piani d'ambito e nelle attività propedeutiche all'affidamento del servizio idrico integrato.

Tale attività di supporto tecnico specialistico, unitamente alla paventata esclusione dall'accesso ai fondi europei di finanziamento, ha dato impulso alla operatività degli EGATO facendo registrare a partire dal 2020 una decisa accelerazione, sia per l'aggiornamento dei Piani d'ambito sia per la scelta della forma di gestione. Quasi tutti gli ATO con criticità hanno portato a termine la revisione dei Piani d'ambito (7 su 9), con l'eccezione del Molise e dell'ATI Messina. Per gli affidamenti ai gestori unici si registrano decisioni di affidamenti provvisori o transitori, percorsi di costituzione di società pubbliche o aziende speciali a cui affidare il servizio, ma anche su questo aspetto non mancano territori in cui non si sono registrati progressi, come nel caso dell'ATI Ragusa, dell'ATI Trapani e per alcuni sub-ambiti di affidamento della Campania. Nonostante gli sviluppi riportati, in nessuno dei 10 ATO ancora in ritardo si è comunque addivenuti ad un affidamento del servizio idrico al gestore unico¹⁸.

Le previsioni di legge e la sigla di accordi per il supporto tecnico specialistico agli EGATO rappresentano solo un primo passo, che recepisce parzialmente le indicazioni di ARERA al Parlamento¹⁹. In particolare, non si rinvergono termini perentori per l'affidamento del servizio ai gestori unici e misure di *enforcement* in caso di inadempienza con oneri a carico della finanza pubblica volte a responsabilizzare gli enti locali. L'Autorità, oltre al supporto tecnico agli EGA, aveva prospettato per i casi di inerzia la possibilità di avviare delle gestioni transitorie pubbliche facendo ricorso a soggetti dotati di adeguate capacità industriali e finanziarie, al fine di garantire l'attuazione degli interventi previsti dal PNRR.

Una soluzione in grado di contemperare l'esigenza di mettere a terra i progetti e le risorse del PNRR e favorire al contempo lo sviluppo di operatori industriali nel Mezzogiorno. Un supporto operativo di tipo transitorio auspicabile anche in caso di operatori affidatari del servizio di nuova costituzione, al fine di supportarli nell'avvio della nuova gestione assicurando le capacità organizzative e realizzative necessarie a portare a termine gli investimenti nei tempi previsti, oltre che assicurare *spillover* positivi in termini di trasferimento di conoscenze. Una soluzione temporanea ma con una visione di medio-lungo periodo, volta alla formazione di soggetti in grado di gestire il servizio in modo efficiente ed efficace, secondo una logica industriale, in grado di riportare il servizio agli standard previsti dalla normativa e dalla regolazione ARERA.

¹⁸ D. Berardi, F. Casarico, G. De Angelis, Z. Vigato e S. Traini, "Governance e Mezzogiorno alla prova del PNRR", Collana Ambiente, Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2022.

¹⁹ Segnalazione ARERA n. 331/2021/I/IDR.

A questo proposito, il termine del terzo trimestre del 2022 previsto per l'entrata in vigore della riforma volta a garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici rischia di risultare troppo avanti nel tempo, dati anche i tempi di assegnazione delle risorse del PNRR. Andrebbe valutata l'opportunità di un intervento legislativo in tempi più stretti.

Oltre che oggetto di specifiche riforme, la conclusione del riassetto della *governance* con l'affidamento del servizio a gestori conformi dotati di adeguate capacità gestionali è una condizionalità di accesso ai fondi del PNRR a garanzia della capacità di attuazione e del rispetto delle tempistiche di realizzazione degli interventi, da concludersi entro il 2026.

11. Con riferimento agli investimenti, il 21 dicembre 2021 la Conferenza Unificata Stato Regioni ha approvato lo schema di decreto ministeriale predisposto dal MIMS di concerto con ARERA per l'assegnazione dei 900 milioni previsti per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti, riservandone il 40 per cento alle Regioni del Mezzogiorno. Il 9 marzo 2022 è stato pubblicato l'avviso pubblico per la presentazione delle proposte di intervento da parte degli EGATO con i criteri di aggiudicazione. Il bando prevede due finestre temporali per la presentazione dei progetti e l'assegnazione delle risorse: per la prima *tranche* di risorse, pari al 70 per cento dei fondi, le proposte di finanziamento devono essere presentate tra il 19 aprile 2022 e il 19 maggio 2022; per la seconda *tranche*, pari al restante 30 per cento della dotazione, tra il 1° settembre 2022 e il 31 ottobre 2022.

Alle risorse sopra richiamate si aggiungono i fondi aggiuntivi al PNRR che il Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale è riuscito ad attivare nell'ambito della programmazione del PON 2014-2020, pari a 313 milioni di euro. A inizio novembre 2021 è stato pubblicato il bando React-EU per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio, nei territori "meno sviluppati" del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Il bando ha messo in evidenza un metodo di selezione e logiche innovative rispetto ai bandi pubblicati in passato, con grande attenzione al tema della *governance* e a favorire una buona gestione delle reti idriche. In merito al primo aspetto, le condizionalità di accesso hanno portato all'esclusione già in partenza del Molise dai territori finanziabili per mancata attuazione del riassetto della *governance* sul territorio regionale e l'esclusione di ulteriori territori come si vedrà nel seguito in fase di ammissibilità dei progetti al finanziamento. La dimensione dei progetti eleggibili (territori con popolazione servita di almeno 100.000 abitanti o coincidenti con l'intero ambito o sub-ambito territoriale in caso di dimensioni minori) e la prescrizione di candidature affidate agli EGATO, dove il servizio deve essere affidato ad un soggetto legittimato dalla normativa²⁰ e sulla base di una convenzione di servizio a norma di legge, oltre che ottemperante con gli adempimenti della regolazione ARERA²¹, ha consentito di selezionare progetti con soggetti attuatori credibili, in grado di assicurare il rispetto dei tempi previsti per gli interventi. Inoltre, anche i requisiti stringenti in merito all'oggetto e alle specifiche tecniche delle proposte

²⁰ Ai sensi dell'art. 172 del d.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. ovvero conformi alla normativa *pro tempore* vigente.

²¹ Con specifico riferimento all'ottemperanza agli obblighi previsti per l'adozione e l'approvazione dello specifico schema regolatorio *pro tempore* vigente, composto dal programma degli interventi, dal piano economico-finanziario e dalla convenzione di gestione.

finanziabili hanno reso chiara la volontà di promuovere uno standard elevato sia tecnologico sia organizzativo delle proposte. Un obiettivo da raggiungere tramite progetti volti alla digitalizzazione e all'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili (ad esempio, rilievo reti e rappresentazione tramite GIS, installazione di strumenti smart di misura delle portate, pressioni e livelli d'acqua nei serbatoi, modellazione idraulica, distrettualizzazione e controllo attivo delle perdite, pre-localizzazione delle perdite tramite radar e scansioni satellitari, installazione di *smart-meters*, etc) per una migliore comprensione del funzionamento di dettaglio della rete, contribuendo al miglioramento delle capacità di *asset management* e di gestione durevole del patrimonio delle infrastrutture idriche. Progettazioni che hanno fatto emergere soggetti attuatori impegnati in un percorso credibile di evoluzione in senso industriale.

Si tratta di logiche e condizionalità che hanno ispirato anche il bando da 900 milioni del PNRR e che presumibilmente ispireranno le future assegnazioni dei fondi dei programmi di finanziamento europei, quale il Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027.

Il bando React-EU ha visto la candidatura e la valutazione di 35 progetti per un importo totale di 905 milioni di euro, pari a quasi tre volte le risorse a disposizione. La dotazione disponibile ha permesso il finanziamento di 7 progetti per un controvalore a valere sul PON di 297 milioni di euro, mentre 13 progetti per 207 milioni di euro sono risultati ammissibili ma non finanziabili per la saturazione delle risorse disponibili. Infine, poco più di un terzo del fabbisogno di finanziamento presentato è risultato inammissibile: le ragioni risiedono per la maggior parte dei progetti (6) nella mancanza di un affidamento legittimo al soggetto individuato come attuatore; in 4 casi nella presentazione di progetti da parte di soggetti privi del titolo per proporli (Comuni); in 3 casi alla mancata adozione o approvazione dello schema regolatorio da parte dell'EGATO²². Infine, tra le cause di esclusione non sono mancati casi di invio incompleto della documentazione e la candidatura di interventi non rientranti tra le finalità del bando.

Data la richiesta di fondi vi è l'intenzione di integrare le risorse del React-EU con una seconda *tranche* da 169 milioni di euro a valere sul PON "Infrastrutture e reti" 2014-2020.

²² In un caso, il semplice invio di dati da parte del gestore dopo il termine fissato (31 luglio 2020) per la trasmissione all'Autorità della proposta tariffaria non è stato considerato sufficiente ai fini dell'adempimento agli obblighi per l'adozione dello schema regolatorio.

TAVOLA 11

GLI ESITI DEL BANDO REACT-EU PER LA BUONA GESTIONE DELLE RETI NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

(in euro)

EGATO proponente	PROGETTI AMMESSI E FINANZIATI			PROGETTI AMMISSIBILI MA NON FINANZIATI PER SATURAZIONE RISORSE DISPONIBILI			PROGETTI ESCLUSI PER MANCANZA DI REQUISITI		TOTALE	
	Numero progetti	Importo totale dei progetti	Importi a valere sul PON	Numero progetti	Importo totale dei progetti	Importi a valere sul PON	Numero progetti	Importo totale dei progetti	Numero progetti	Importo totale dei progetti
ENTE IDRICO CAMPANO	3	89.036.535 €	83.588.097 €	3	43.652.130 €	43.652.130 €	6	114.945.693 €	12	247.634.357 €
AUTORITÀ IDRICA CALABRIA							1	104.327.292 €	1	104.327.292 €
EGRIB BASILICATA				1	55.000.000 €	48.962.816 €			1	55.000.000 €
AUTORITÀ IDRICA PUGLIA	1	99.750.000 €	90.281.309 €						1	99.750.000 €
REGIONE SICILIANA							1	32.024.000 €	1	32.024.000 €
ATI PALERMO	1	75.235.000 €	52.317.553 €	2	15.635.513 €	15.515.684 €			3	90.870.513 €
ATI ENNA	1	58.079.104 €	56.960.873 €						1	58.079.104 €
ATI ATO CALTANISSE TTA	1	15.878.000 €	13.864.476 €						1	15.878.000 €
ATI CATANIA				6	54.826.937 €	52.351.819 €			6	54.826.937 €
ATI AGRIGENTO ATO AG9				1	50.503.133 €	46.554.288 €			1	50.503.133 €
ATI SIRACUSA							1	30.426.715 €	1	30.426.715 €
ATI TRAPANI							1	12.529.422 €	1	12.529.422 €
ATI MESSINA							1	20.727.497 €	1	20.727.497 €
Comune di Sant'Angelo d'Alife (CE)							3	30.673.821 €	3	30.673.821 €
Comune di Panettieri (CS)							1	2.105.500 €	1	2.105.500 €
TOTALE	7	337.978.639 €	297.012.307 €	13	219.617.712 €	207.036.737 €	15	347.759.940 €	35	905.356.291 €

Fonte: elaborazione su dati MIMS

12. Infine, con riferimento alla linea di finanziamento volta a superare le infrazioni europee che interessano diversi schemi fognario-depurativi del Paese, a maggio 2021 sono state trasmesse alle Regioni 8 note illustrative dei criteri per la selezione degli interventi. A seguito di tali informative le Regioni e Province autonome hanno segnalato oltre 1.000 interventi per un fabbisogno complessivo superiore a 3 miliardi di euro, rispetto ad una dotazione finanziaria disponibile di 600 milioni di euro. Tale circostanza ha richiesto una prima selezione dei progetti limitata a quelli con maggiore rapidità di realizzazione, ossia progetti dichiarati esecutivi, per 322,4 milioni di euro, e progetti dichiarati definitivi, per ulteriori 332,8 milioni di euro. Si tratta di interventi tutti ricadenti in agglomerati oggetto di contenzioso comunitario, ma che superando le risorse stanziare necessitano di una ulteriore istruttoria a fini di selezione. A tal fine, ad ottobre 2021, è stata avviata una collaborazione tra il MIMS e ARERA per la definizione dei criteri di ammissione e selezione. La decisione definitiva sulla selezione dei progetti prescelti era attesa per dicembre 2021, ma ad inizio marzo 2022 non risultano ancora disponibili informazioni sulla selezione definitiva.

CONCLUSIONI

Con l'attuazione del PNRR il servizio idrico integrato italiano è chiamato a chiudere i divari ereditati dal passato e a porre le basi per affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici, dalla riduzione nella disponibilità della risorsa idrica e dalla tutela dell'ambiente. Molti passi avanti sono stati compiuti dal 2012 con il mandato di regolazione conferito ad ARERA e con l'istituzione della "gestione unica" d'ambito

territoriale ottimale nel 2014. Ma ai progressi delle Regioni del Centro-Nord si sono accompagnati solo deboli progressi in talune realtà del Mezzogiorno, e segnatamente in Campania, Molise, Calabria e Sicilia.

I dati che caratterizzano il *water service divide* mostrano chiaramente che i maggiori ritardi affliggono i territori in cui il riassetto della “catena di comando” non si è ancora conclusa, dove mancano operatori industriali e persistono le gestioni dirette dei Comuni. In questi territori, le inerzie e le inadempienze, sia degli Enti pubblici locali, sia delle Regioni, hanno inibito sino ad oggi lo sviluppo del settore. Ancora di recente, la società pubblica partecipata dallo Stato e dalle Regioni voluta dalla Legge di stabilità per il 2018 per rimettere in sesto l’approvvigionamento idrico nel Distretto dell’Appennino Meridionale è rimasta lettera morta.

Il *water service divide* nella gestione e nella erogazione del servizio idrico si è dunque ampliato facendo emergere in modo chiaro l’esigenza di una iniziativa centrale dedicata al Mezzogiorno, come peraltro indicato dallo stesso PNRR. Il PNRR ha indicato altresì un palinsesto di riforme e di linee di investimento volte a ricucire le distanze.

Tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2022 diverse misure hanno trovato applicazione o avvio, come riassunto sinteticamente nella tabella allegata. Rimangono, tuttavia, aspetti che dovrebbero essere rinforzati in tempi celeri per non pregiudicare l’accesso ai fondi del PNRR e perdere anche questa ultima opportunità di rilancio. Si tratta, in particolare, di accelerare i tempi per la costituzione della società dell’approvvigionamento idrico del Mezzogiorno, quale soggetto abilitatore degli interventi necessari e la gestione dei trasferimenti di risorsa idrica tra le Regioni del Mezzogiorno; della previsione di termini perentori per l’affidamento ai gestori unici d’ambito e l’attivazione di misure di *enforcement* a garanzia di tale rispetto; di una iniziativa a forte valenza centrale che preveda affidamenti transitori a soggetti dotati di adeguate capacità industriali e organizzative per superare lo stallo dei mancati affidamenti al gestore unico, o comunque di supporto all’avvio nel caso di operatori affidatari costituiti *ex-novo*, al fine di garantire l’accesso ai fondi del PNRR e la realizzazione degli opere.

TAVOLA 12

TABELLA DELLE RIFORME E DELLE LINEE DI INVESTIMENTO DEL PNRR PER IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E LORO STATO DI ATTUAZIONE

MISSIONE E COMPONENTE	DENOMINAZIONE	STATO DI ATTUAZIONE
M2C4 Rif.4.1	Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico	Adozione con la conversione del Decreto Legge MIMS n. 121/2021 (art. 2, comma 4-bis e 4 ter) nella Legge n.156/2021 il 9 novembre 2021: - istituito uno strumento centrale di finanziamento pubblico per gli investimenti nel settore idrico, il "Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico"; - avviato processo di definizione delle modalità e dei criteri che dovranno informare la redazione e l'aggiornamento del nuovo Piano nazionale; - misure di sostegno e accompagnamento da parte del MIMS per i soggetti attuatori laddove emergano criticità nella programmazione e nella realizzazione degli interventi; - possibilità di attivare poteri sostitutivi di programmazione e realizzazione da parte di Commissari straordinari in caso di inerzie e ritardi.
M2C4 Rif.4.2	Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati	1° fase prevista entro T4 2021, attuata con la conversione in legge del D.L. Recovery a fine 2021 con cui è stato attivato un processo di convergenza verso gestori unici al servizio di almeno 40.000 abitanti, tramite la previsione dell'assorbimento delle gestioni in forma autonoma non salvaguardate nelle gestioni uniche individuate dagli EGATO entro luglio 2022 e il successivo riconoscimento del loro affidamento al gestore unico da parte dell'EGATO entro settembre 2022. Raggiunta anche la <i>milestone</i> che prevedeva al 31 dicembre 2021 la sigla di protocolli d'intesa da parte del MiTE con le regioni Campania, Calabria, Molise e Sicilia per giungere all'affidamento del servizio ai gestori unici d'ambito. 2° fase prevista entro T3 2022.
M2C4 Inv. 4.1	Infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento	Assegnate le risorse con Decreto Ministeriale MIMS n. 517/2021: finanziati 124 progetti per un valore di circa 2 miliardi di euro
M2C4 Inv. 4.2	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	Pubblicato il 9 marzo 2022 l'avviso per la presentazione dei progetti da parte degli EGATO. Il bando prevede due finestre temporali per la presentazione dei progetti e l'assegnazione delle risorse: per la prima tranche di risorse, pari al 70% dei fondi, le proposte di finanziamento devono essere presentate tra il 19 aprile 2022 e il 19 maggio 2022; per la seconda tranche, pari al restante 30% della dotazione, tra il 1° settembre 2022 e il 31 ottobre 2022. Assegnati, inoltre, i fondi del PON 2014-2020 per 297 milioni di euro a 7 progetti nei territori "meno sviluppati" del Mezzogiorno in esito al bando React-EU.
M2C4 Inv. 4.4	Investimenti in fognatura e depurazione	A maggio 2021 sono state trasmesse alle Regioni 8 note illustrative dei criteri per la selezione degli interventi. A seguito di tali informative le Regioni e Province autonome hanno segnalato oltre 1.000 interventi per un fabbisogno complessivo superiore a 3 miliardi di euro, rispetto ad una dotazione finanziaria disponibile di 600 milioni di euro. E' in corso la fase di selezione degli interventi da ammettere a finanziamento.

Fonte: elaborazione su dati del PNRR

PAGINA BIANCA

IL SETTORE DEI RIFIUTI ALLA PROVA DEL PNRR

IL QUADRO DI RIFERIMENTO E LE CRITICITÀ PREGRESSE

1. La gestione dei rifiuti urbani sta attraversando una fase di profondi mutamenti, all'interno del percorso di transizione ecologica ed energetica che dovrà sostanziare l'approdo all'economia circolare e alla decarbonizzazione. Un approccio, questo, con cui ridisegnare completamente i sistemi di produzione e di consumo attuali, improntati ancora in larga misura ad un paradigma di economia lineare. Il tutto, cercando di coniugare la salvaguardia dell'ambiente, con un contributo stabile e duraturo all'occupazione e alla creazione di valore aggiunto. Senza dimenticare, poi, che una minore dipendenza dall'approvvigionamento esterno di risorse e materie prime va a rafforzare la sicurezza nazionale, rendendo il nostro Paese meno vulnerabile a *shock* geopolitici.

Da un lato, le *policy* di derivazione europea, già recepite nell'ordinamento italiano, iniziano a dispiegare i primi effetti, a livello normativo ed economico. Basti pensare, ad esempio, alle novità apportate dal d.lgs. 116/2020, nell'attuazione delle Direttive UE 2018/851 e 2018/852, relative rispettivamente ai rifiuti e agli imballaggi e alla relativa produzione di rifiuti. Dall'altro lato, il primo semestre del 2022 costituisce un momento di passaggio decisivo, nel quale iniziano a delinearsi gli effetti di riforme e investimenti previsti dal PNRR a valere per il settore. In particolare, è rilevante analizzare i contenuti delle riforme che interessano la gestione dei rifiuti e gli orientamenti circa gli impianti che dovranno essere realizzati entro la metà del 2026.

Alla luce di ciò, l'analisi sull'attuazione del PNRR non può che partire da una ricostruzione puntuale di quello che, all'oggi, si prefigura essere il quadro di riferimento dei prossimi anni e dall'individuazione delle criticità pregresse che hanno sinora frenato lo sviluppo della gestione dei rifiuti.

2. Nello specifico, l'ampio insieme di politiche varato dall'Unione Europea (UE), ai fini di sostanziare l'economia circolare all'interno dell'economia e della società europee, ha individuato due *target* prioritari per la gestione dei rifiuti urbani al 2035:

- innalzare la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio ad un minimo del 65 per cento, con obiettivi intermedi al 2025 (55 per cento) e al 2030 (60 per cento);
- ridurre il ricorso allo smaltimento in discarica sotto al 10 per cento.

È l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) a porre l'enfasi sull'argomento nell'ultima monografia di settore ricordando che *“appare ancor più urgente la necessità di un cambio di passo se si considera che con i nuovi obiettivi sono state introdotte anche nuove metodologie di calcolo sia per il riciclaggio che per la valutazione dello smaltimento in discarica che appaiono decisamente più restrittive di quelle ad oggi utilizzate”*¹.

Con riferimento a questi obiettivi, è interessante precisare i valori di partenza. Applicando la Metodologia 2 tra quelle possibili, che considera solo alcune frazioni dei rifiuti urbani, la percentuale di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio si attesta nel

¹ “Rapporto Rifiuti Urbani”, ISPRA, Edizione 2021.

2020 al 54,4 per cento, laddove ricorrendo alla Metodologia 4, che ricomprende invece tutti i rifiuti urbani, ma al netto delle quote di rifiuti da costruzione e demolizione (C&D) provenienti dalla raccolta differenziata, si ottiene un livello inferiore, pari al 48,4 per cento. Relativamente allo smaltimento in discarica, con l'applicazione della nuova metodologia si osserva ancora un valore pari al 19 per cento nel 2020².

Al di là delle mere cifre in sé, appare evidente l'esigenza di operare un ribilanciamento delle modalità di gestione, che porti a traguardare livelli più elevati di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio e a circoscrivere il più possibile il ricorso allo smaltimento in discarica. Anche perché, come rilevato dall'ISPRA, la forbice tra la percentuale di raccolta differenziata e quella di riciclaggio si sta allargando negli ultimi anni, evidenziando dunque un flusso crescente di scarti del riciclo che a loro volta richiedono una dotazione di impianti coerente con la chiusura del ciclo di gestione.

Ad oggi, circa 457mila tonnellate di rifiuti urbani vengono smaltite in discariche collocate fuori dal perimetro delle Regioni dove i rifiuti sono prodotti, a fronte di un totale conferito in discarica di 5,8 milioni di tonnellate, dunque in violazione del principio di autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi (ai sensi dell'Art. 182-*bis* del d.lgs. 152/2006).

A corollario degli obiettivi principali di gestione, rilevano altri obiettivi più specifici, il cui pieno raggiungimento è parte del percorso di attuazione dell'economia circolare. Tra gli altri, si segnalano:

1. l'obbligo di avvio della raccolta differenziata dei rifiuti organici entro il 31 dicembre 2023 (Direttiva UE 2018/851), con l'Italia che ha optato per un anticipo al 31 dicembre 2021;
2. l'obbligo di avvio della raccolta differenziata dei rifiuti tessili entro il 1° gennaio 2025 (Direttiva UE 2018/851), con l'Italia che ha scelto, anche in questo caso, di anticipare al 1° gennaio 2022;
3. il raggiungimento di un tasso di raccolta differenziata del 77 per cento al 2025 e del 90 per cento entro il 2029 per alcuni prodotti in plastica monouso (Direttiva UE 2019/204);
4. l'ottenimento di un *target* di almeno il 70 per cento per il riciclaggio di tutti i rifiuti di imballaggio entro il 31 dicembre 2030 (Direttiva UE 2018/852), con obiettivi mirati per i seguenti materiali specifici³:
 - a. 55 per cento per la plastica.
 - b. 30 per cento per il legno.

² *Ibidem*.

³ Al riguardo, l'Italia ha già conseguito gli obiettivi intermedi al 2025, eccezion fatta per la plastica. Tuttavia, nel percorso di conseguimento dei *target*, potrà incidere il passaggio al concetto di "riciclaggio effettivo", come rilevato dall'ISPRA stessa: "Per verificare il conseguimento degli obiettivi di riciclaggio, a partire dall'anno di riferimento 2020, devono essere, infatti, contabilizzati i quantitativi di rifiuti di imballaggio immessi in un processo effettivo di riciclaggio. A tal fine, il peso totale dei rifiuti riciclati deve essere uguale al peso dei rifiuti nei punti di calcolo ove per punto di calcolo si intende il punto di immissione dei rifiuti di imballaggio nell'operazione di riciclaggio con la quale i rifiuti sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze che non sono rifiuti, oppure il punto in cui i rifiuti cessano di essere rifiuti in seguito a un'operazione preparatoria prima di essere ritrattati". E, ancora: "...per alcune frazioni merceologiche quali la carta e la plastica, con l'applicazione della nuova metodologia di calcolo per la verifica del raggiungimento dell'obiettivo, è attesa una perdita di qualche punto percentuale poiché per esse si stima una maggiore incidenza della nuova valutazione degli scarti sulla percentuale di riciclaggio" (Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2021).

- c. 80 per cento per i metalli ferrosi.
- d. 60 per cento per l'alluminio.
- e. 75 per cento per il vetro.
- f. 85 per cento per la carta e il cartone.

Indubbiamente, il quadro di riferimento normativo per la gestione dei rifiuti risentirà anche dei cambiamenti introdotti dal Regolamento UE 2020/852 sulla Tassonomia europea delle attività ecosostenibili, che intende orientare i finanziamenti verso gli investimenti e le attività in grado di offrire un contributo sostanziale ad uno dei sei obiettivi ambientali⁴, senza arrecare danni significativi a nessun altro obiettivo ambientale (in aderenza al principio del “*Do No Significant Harm*” - DNSH). Al momento, sono stati disciplinati i criteri di vaglio tecnico per i primi due obiettivi ambientali, mentre è atteso un provvedimento per i restanti quattro. La piena portata dei mutamenti in corso potrà essere analizzata solo quando sarà completata la definizione della disciplina.

Lo strumento chiave, con cui orientare la gestione del ciclo dei rifiuti, rimane quello della gerarchia europea dei rifiuti, ove vengono ordinate le diverse opzioni di gestione, in base alla preferibilità da un punto di vista ambientale. I criteri di priorità postulati sono riassunti nella grafica sottostante.

GRAFICO 1

LA GERARCHIA DEI RIFIUTI (D.LGS. 205 DEL 2010)
(Strategie e principali attività corrispondenti)



⁴ Gli obiettivi ambientali individuati dal Regolamento UE 2020/852 sono: 1) mitigazione dei cambiamenti climatici; 2) adattamento al cambiamento climatico; 3) uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine; 4) transizione verso l'economia circolare; 5) prevenzione e controllo dell'inquinamento; 6) protezione della biodiversità, della salute e degli ecosistemi.

Tra gli strumenti per incentivare l'applicazione della gerarchia l'Allegato L-ter del d.lgs. 116/2020 (Parte IV) indica:

1. tasse e restrizioni per il collocamento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti che incentivano la prevenzione e il riciclaggio, lasciando il collocamento in discarica come opzione di gestione dei rifiuti meno preferibile;
2. regimi di tariffe puntuali (*pay-as-you-throw*) che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati;
3. incentivi fiscali per la donazione di prodotti, in particolare quelli alimentari;
4. regimi di responsabilità estesa del produttore per vari tipi di rifiuti e misure per incrementarne l'efficacia, l'efficienza sotto il profilo dei costi e la *governance*;
5. sistemi di cauzione-rimborso e altre misure per incoraggiare la raccolta efficiente di prodotti e materiali usati;
6. solida pianificazione degli investimenti nelle infrastrutture per la gestione dei rifiuti, anche per mezzo dei fondi dell'Unione;
7. appalti pubblici sostenibili per incoraggiare una migliore gestione dei rifiuti e l'uso di prodotti e materiali riciclati;
8. eliminazione graduale delle sovvenzioni in contrasto con la gerarchia dei rifiuti;
9. ricorso a misure fiscali o altri mezzi per promuovere la diffusione di prodotti e materiali che sono preparati per il riutilizzo o riciclati;
10. sostegno alla ricerca e all'innovazione nelle tecnologie avanzate di riciclaggio e nella ricostruzione;
11. utilizzo delle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti;
12. incentivi economici per le autorità locali e regionali, volti in particolare a promuovere la prevenzione dei rifiuti e intensificare i regimi di raccolta differenziata, evitando nel contempo di sostenere il collocamento in discarica e l'incenerimento;
13. campagne di sensibilizzazione pubblica, in particolare sulla raccolta differenziata, sulla prevenzione della produzione dei rifiuti e sulla riduzione della dispersione dei rifiuti, e integrazione di tali questioni nell'educazione e nella formazione;
14. sistemi di coordinamento, anche per via digitale, tra tutte le autorità pubbliche competenti che intervengono nella gestione dei rifiuti;
15. promozione di un dialogo e una cooperazione continui tra tutte le parti interessate alla gestione dei rifiuti, incoraggiamento di accordi volontari e della trasmissione delle informazioni sui rifiuti da parte delle aziende.

3. Una delle debolezze che affliggono la gestione del ciclo dei rifiuti è il mancato completamento della *governance* del settore. Nello specifico, rileva la non uniforme istituzione ed operatività degli Enti di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale (EGATO). Come ricordato in più occasioni da parte dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)⁵, a tali Enti è demandata l'organizzazione dei servizi

⁵ In particolare, il riferimento è ai seguenti passaggi: "...un processo di organizzazione territoriale del servizio che, alla luce delle previsioni della normativa vigente, risulta essere ancora largamente incompleto" ("Relazione Annuale

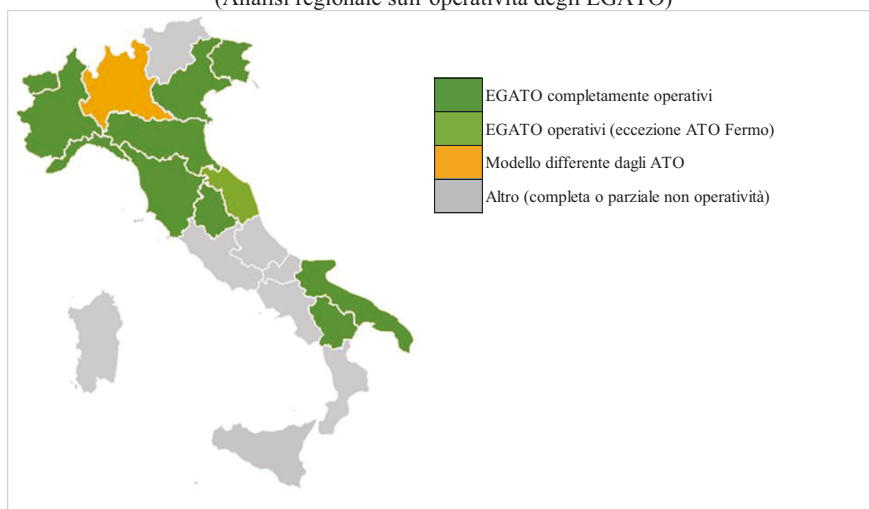
pubblici locali a rete con rilevanza economica, ivi incluso il ciclo di gestione dei rifiuti urbani. Inoltre, spetta agli EGATO la scelta della forma di gestione e la determinazione delle tariffe per gli utenti per quanto di competenza, così come l'affidamento e il controllo della gestione e l'approvazione del Piano d'Ambito.

All'oggi, come si può osservare dalla cartina che segue, il quadro territoriale risulta essere fortemente eterogeneo. In talune Regioni, e più nello specifico in Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata, gli EGATO risultano istituiti e operativi. Lo stesso può dirsi anche per le Marche, con la sola eccezione dell'ATO di Fermo. Per quanto riguarda la Lombardia, invece, è stata esercitata la facoltà prevista dal TUA⁶ di adottare modelli alternativi agli ATO, con un ruolo centrale attribuito ai Comuni. Nelle restanti Regioni, invece, si ha una non completa o parziale operatività, con l'impossibilità conseguente di assolvere in parte o *in toto* alle prerogative riservate agli EGATO.

Il completamento della *governance* del settore costituisce una *conditio sine qua non*, affinché la gestione del ciclo dei rifiuti possa accrescere la propria efficienza ed efficacia. Non può, infatti, esservi un pieno sviluppo infrastrutturale e industriale del settore, se la catena di "governo" del territorio non è completata e/o risulta inerte.

GRAFICO 2

LA GOVERNANCE DEL SETTORE DEI RIFIUTI
(Analisi regionale sull'operatività degli EGATO)



Fonte: elaborazione su dati ARERA (Relazione Annuale Stato dei Servizi 2020)

Stato dei Servizi 2020", ARERA, 2021); "Ricognizione sistematica delle caratteristiche degli assetti di governo locale nel settore dei rifiuti (promuovendo la piena operatività degli Enti di governo dell'ambito, molti dei quali ancora in fase di costituzione)..." ("Allegato A Quadro Strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente", ARERA, 2022).

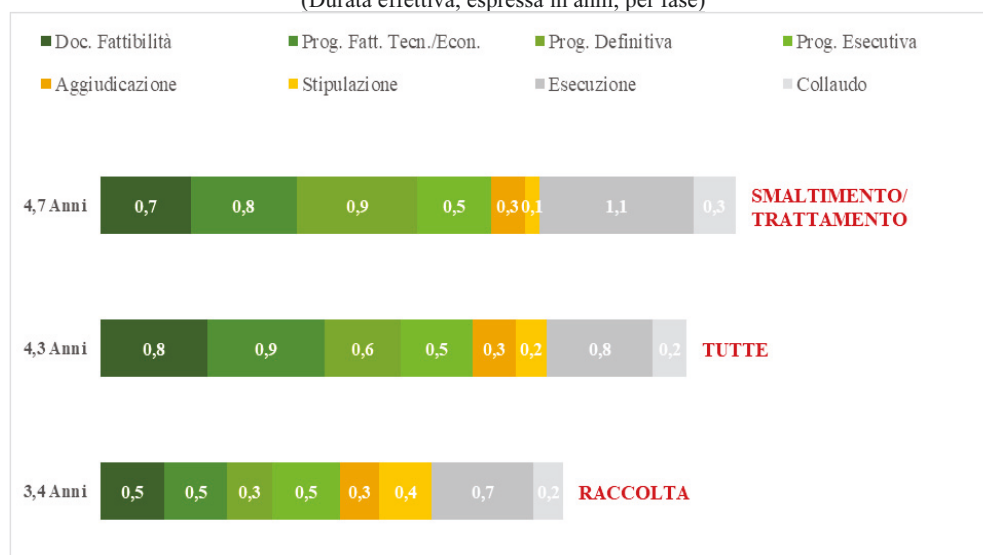
⁶ Ai sensi del comma 7, dell'Art. 200: "Le Regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195". Testo vigente in data 08.03.2022, come reso disponibile sul portale istituzionale NORMATTIVA.

4. Come già rilevato e approfondito nel “Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica” della Corte stessa, una delle principali criticità rimane la tempistica di realizzazione delle infrastrutture afferenti il ciclo dei rifiuti urbani, pari in media a 4,3 anni. In particolare, rileva l’eccessiva lunghezza di alcune fasi di realizzazione, dovuta a difficoltà note al soggetto attuatore prima dell’inizio dei lavori. Basti pensare, che più del 60 per cento del tempo complessivo è impiegato per l’*iter* di progettazione, comprensivo anche delle fasi autorizzative, laddove la realizzazione dei lavori assorbe un tempo fisiologico.

A ciò, si aggiunga la differenziazione temporale che intercorre tra le diverse tipologie impiantistiche, come si può ben vedere nel grafico sottostante. Se le infrastrutture connesse alla raccolta presentano tempi più ridotti, con una durata media di 3,4 anni, le opere più complesse, relative allo smaltimento e al trattamento denotano, invece, una durata superiore, corrispondente a 4,7 anni.

GRAFICO 3

DURATA MEDIA COMPLESSIVA DELL'ATTUAZIONE DELLE OPERE DEI RIFIUTI
(Durata effettiva, espressa in anni, per fase)



Fonte: elaborazione su dati Open Coesione

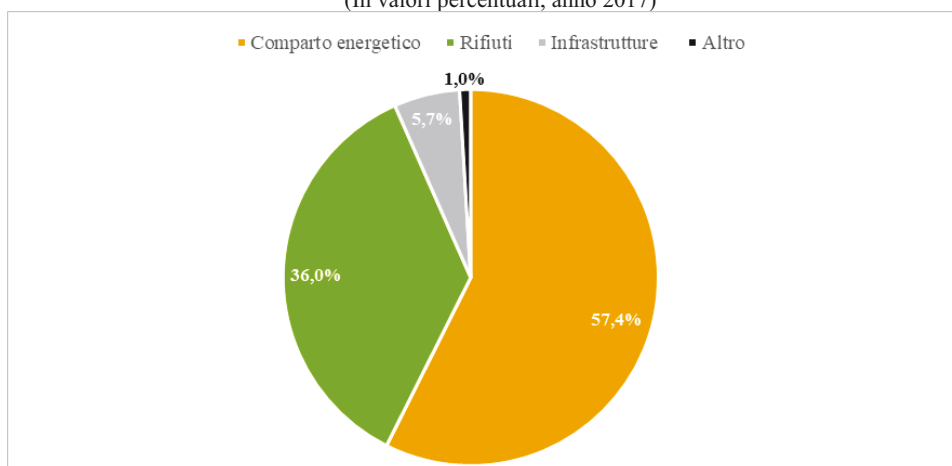
Tra le ragioni che spiegano queste distanze, accanto alla minore complessità tecnico-realizzativa delle infrastrutture per la raccolta (in prevalenza centri di raccolta), rilevano i fenomeni NIMBY (*Not In My Back Yard*) e NIMTO (*Not In My Term of Office*) che si presentano in modo ricorrente per le infrastrutture di trattamento e smaltimento dei rifiuti. Opere, queste, che scontano un’accettazione sociale inferiore, anche a causa di una presunta minore utilità percepita nei territori, avversate per gli impatti di natura ambientale e/o logistica sulle comunità locali.

Secondo una ricognizione operata dall’Osservatorio NIMBY Forum, le infrastrutture per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti sono destinatarie di circa 1/3 delle iniziative di opposizione dei territori. I numeri, qui esposti, evidenziano dunque

l'impellenza di accrescere la consapevolezza collettiva relativamente alla necessità di realizzare anche gli impianti di trattamento, riciclo e recupero energetico, così da offrire un'adeguata valorizzazione ai rifiuti e traguardare la chiusura del ciclo di gestione degli stessi. Un processo di maturazione sociale che dovrà abbracciare anche il comparto energetico, affinché la transizione ecologica ed energetica possano avvenire sinergicamente nei prossimi anni.

GRAFICO 4

DISTRIBUZIONE SETTORIALE DEGLI IMPIANTI OGGETTO DI NIMBY
(In valori percentuali, anno 2017)



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio NIMBY Forum (2018, XIII Edizione)

5. Al riguardo, non ha aiutato l'enfasi eccessiva riposta sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata nella comunicazione istituzionale, anche a livello di pianificazione regionale. Giova, infatti, sottolineare come la fase della raccolta non esaurisce affatto il ciclo della gestione dei rifiuti, di cui costituisce un elemento certamente decisivo all'interno della catena del valore, ma unicamente propedeutico al successivo trattamento nelle diverse forme di riciclo e recupero energetico. Detto in altri termini, raccogliere i rifiuti in maniera differenziata è una condizione necessaria, ma non sufficiente, per una gestione efficiente ed efficace. Si rendono, altresì, necessarie soluzioni impiantistiche per il trattamento finale, nell'ottica di superare gli attuali sbilanci, come si avrà modo di dettagliare nel seguito.

Ciò non toglie, in ogni caso, che occorra un deciso passo in avanti, anche in termini di progresso delle raccolte differenziate, ove le differenze territoriali tra le Regioni italiane rimangono marcate, come si può osservare dai livelli percentuali riportati nel grafico allegato, con i valori che oscillano tra il 76 per cento del Veneto e il 42 per cento della Sicilia.

Un segno evidente del diverso grado di *performances* territoriali presenti nel Paese, ove accanto a realtà virtuose si rinvencono situazioni di forte criticità. Senza, poi, dimenticare che più della metà delle Regioni italiane si collocano ancora al di sotto dell'obiettivo minimo del 65 per cento che la normativa di settore aveva prescritto al 31 dicembre 2012. La stessa media Italia, nell'anno 2020, si è attestata sotto a questa soglia,

al 63 per cento⁷, seppur in crescita rispetto al 61,3 per cento del 2019. Per quanto riguarda, invece, le aree, a fronte del 70,8 per cento del Nord, la raccolta differenziata nel Centro si colloca al 59,2 per cento, mentre il fanalino di coda è il Sud con il 53,6 per cento⁸.

GRAFICO 5

LE RACCOLTE DIFFERENZIATE NELLE REGIONI ITALIANE

(In valori percentuali, anno 2020)



Fonte: elaborazione su dati ISPRA

6. Una delle maggiori criticità che, da anni, attanagliano la gestione dei rifiuti è la mancata chiusura del ciclo di gestione per le filiere del rifiuto urbano residuo (RUR) e del rifiuto organico (FORSU). Ciò si traduce, anche in questo caso, in divari territoriali alquanto evidenti, come dimostrano i grafici che seguono, ove sono stati ripresi i *surplus/deficit* gestionali delle Regioni italiane⁹. Alla quantificazione dei fabbisogni, è stata associata l'indicazione di taluni indicatori che consentono di evincere informazioni in merito all'efficacia della gestione stessa.

Nello specifico, per quanto afferisce al RUR, il bilancio è stato calcolato come differenza tra le tonnellate gestite, mediante incenerimento¹⁰, co-incenerimento e smaltimento in discarica, e quelle raccolte. Entrando nel merito dei saldi, si nota come le

⁷ "Catasto Rifiuti Urbani", ISPRA.

⁸ *Ibidem*.

⁹ A. Ballabio, D. Berardi, A. Pergolizzi & N. Valle, *Position Paper* n. 204 "Programma Nazionale Gestione Rifiuti: occorrono strategia, tempi certi e percorsi cogenti", Collana Ambiente, Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2022.

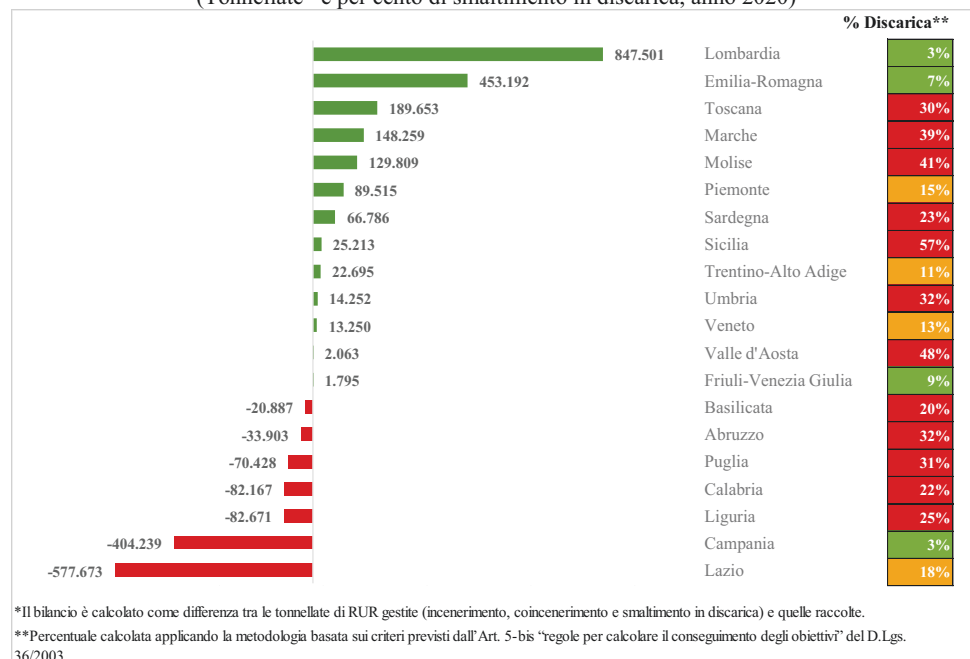
¹⁰ "...tutti gli impianti sul territorio nazionale recuperano energia...il recupero di energia elettrica/termica è ascrivibile al totale dei rifiuti trattati dai singoli impianti non essendo possibile distinguere la quota parte relativa all'incenerimento dei soli rifiuti urbani" ("Rapporto Rifiuti Urbani", ISPRA, Edizione 2021). Ancorché, infatti, siano stati presi come riferimento i volumi di rifiuti urbani nell'analisi qui ripresa, ai fini del computo dei *surplus/deficit*, in tali impianti vengono trattati anche rifiuti speciali.

situazioni di Lazio e Campania appaiono essere particolarmente deficitarie, dal momento che il bilancio dell'anno 2020 fa registrare un saldo negativo pari, rispettivamente, a 578mila e 404mila tonnellate di rifiuti. Relativamente al caso del Lazio, occorre evidenziare come l'impiantistica regionale di inserimento non sia in grado di trattare tutti i volumi di RUR prodotti in Regione. A questo risultato, concorre certamente anche il basso livello di raccolta differenziata (52 per cento), come mostrato nel grafico precedente. Per quanto concerne, invece, alla Campania, la gestione del RUR fa affidamento essenzialmente su un'unica soluzione impiantistica, vale a dire il termovalorizzatore di Acerra: il basso ricorso allo smaltimento in discarica è frutto della scelta di non autorizzare nuove volumetrie, lasciando all'*export* extra-regionale ed extra-nazionale il compito di assicurare la chiusura del ciclo di gestione.

Al contrario, i casi di Lombardia ed Emilia-Romagna, ove i saldi di gestione sono in attivo per 848mila e 453mila tonnellate di rifiuti rispettivamente, costituiscono le *best practices* di riferimento, dove lo smaltimento in discarica riveste un ruolo residuale assestandosi già su percentuali inferiori agli obiettivi indicati dalle Direttive UE al 2035. Un tratto caratteristico, quest'ultimo, che obbliga, in qualche misura, a rivalutare i *surplus* di gestione di Toscana, Marche e Molise, rispettivamente pari a 190mila, 148mila e 129mila tonnellate di rifiuti, poiché conseguiti grazie all'ampio ricorso allo smaltimento in discarica.

GRAFICO 6

IL BILANCIO DI SMALTIMENTO E AVVIO A RECUPERO ENERGETICO DEI RIFIUTI URBANI
(Tonnellate* e per cento di smaltimento in discarica, anno 2020)

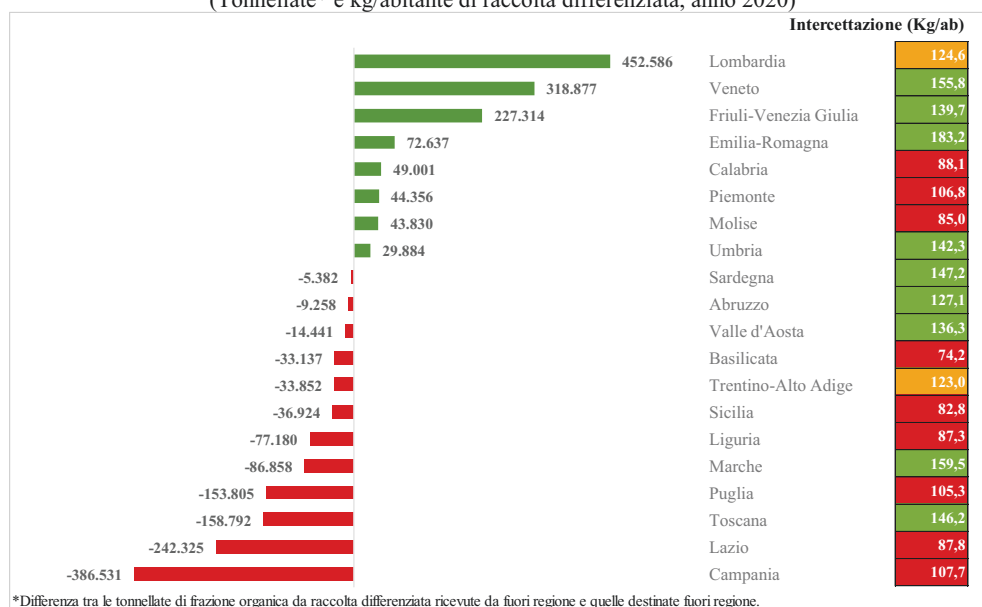


Circa il rifiuto organico, si rinviene una conferma dei divari territoriali esistenti nel Paese, e segnatamente delle criticità presenti in Campania e Lazio e in contrapposizione la vocazione industriale presente in talune Regioni del Nord, in particolare in Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia. Relativamente a questa frazione, è stata riportata la bilancia commerciale, quale differenza tra le tonnellate di frazione organica da raccolta differenziata ricevute da fuori Regione e quelle destinate fuori Regione. Specularmente all'approccio adottato per il RUR, il saldo di gestione è stato associato ad un ulteriore indicatore, vale a dire il livello di intercettazione pro capite della frazione organica nella raccolta differenziata, al fine di valutare se e in quale misura l'equilibrio di gestione è condizionato dal livello di intercettazione¹¹.

Il quadro che emerge è il seguente. Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia sono i territori ove i *surplus* di gestione sono più consistenti, pari rispettivamente a 453mila, 319mila e 227mila tonnellate. In queste Regioni, l'offerta impiantistica è sovrabbondante rispetto alla produzione e in grado di attrarre volumi di rifiuto organico da fuori regione. Al contrario, Campania e Lazio sono le Regioni ove i *deficit* di gestione risultano più marcati, rispettivamente per 387mila e 242mila tonnellate. Ad ulteriore precisazione, in queste Regioni il tasso di intercettazione della frazione organica è anche inferiore alla media Italia, ad indicare che la mancanza di impianti di trattamento è al contempo concausa ed effetto del mancato avvio delle raccolte differenziate.

GRAFICO 7

LA BILANCIA COMMERCIALE DEL RIFIUTO ORGANICO (IMPORT-EXPORT)
(Tonnellate* e kg/abitante di raccolta differenziata, anno 2020)



¹¹ A. Ballabio, D. Berardi, A. Pergolizzi & N. Valle, *Position Paper* n. 204 "Programma Nazionale Gestione Rifiuti: occorrono strategia, tempi certi e percorsi cogenti", Collana Ambiente, Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2022.

La recente introduzione dell'obbligo di raccolta differenziata della frazione organica - a partire dal 31.12.2021 - fa sì che, laddove la gestione è già di per sé deficitaria, gli sbilanci siano destinati ad acuirsi nel tempo, in ragione dell'aumento dei volumi di rifiuto organico da gestire.

Con queste premesse, tanto per il RUR quando per i rifiuti organici, è auspicabile che i fondi del PNRR vengano indirizzati prioritariamente a chiudere questi ritardi. La realizzazione degli impianti mancanti nei territori deficitari contribuirà, altresì, a ridurre la pressione sugli impianti nelle Regioni dove la dotazione è già adeguata.

La dotazione impiantistica è l'esito delle scelte operate in sede di pianificazione da parte delle Regioni, e codificate nei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR). Come già rilevato dalla Corte stessa¹², molti *“dei piani vigenti risultano inadeguati, come testimoniato dai forti scostamenti tra gli obiettivi di piano e i dati reali, a riprova di come la pianificazione non abbia funzionato uniformemente contribuendo a determinare diversi sbilanci di gestione, con conseguente sottostima dei fabbisogni impiantistici, anche a causa di politiche di prevenzione della produzione di rifiuti troppo ambiziose”* e, ancora, *“obiettivi molto ambiziosi di riduzione della produzione di rifiuto in esito ad attività di prevenzione, al pari di obiettivi sfidanti di sviluppo delle raccolte differenziate, conducono ad una sotto-valutazione dei fabbisogni impiantistici per la chiusura del ciclo”*¹³. Da un lato, emerge uno dei fattori che consentono di interpretare i divari territoriali osservati; dall'altro lato, si rinforza la necessità di poter contare su PRGR adeguati, anche sotto la spinta dell'azione riformatrice che dovrà derivare dall'adozione del Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR), come si avrà modo di dettagliare nel seguito.

Un'altra filiera meritevole di attenzione, ove si rinvergono delle difficoltà nella chiusura del ciclo e ove la gestione denota una bassa efficacia, è quella dei fanghi provenienti dal trattamento delle acque reflue urbane¹⁴. Più nello specifico, se la produzione di tale tipologia di rifiuto speciale in Italia, nel 2019, si è attestata sui 3,4 milioni di tonnellate, la gestione ha visto il trattamento di 3,1 milioni di tonnellate¹⁵, originando quindi un *deficit* di circa 286mila tonnellate¹⁶.

Il tutto, nonostante le forme gestionali prevalenti siano state quelle dello smaltimento, come denotano i valori contenuti nel grafico che segue. A fronte, infatti, del 56 per cento di peso relativo dello smaltimento, sono stati avviati alle operazioni di recupero appena il 41 per cento dei quantitativi gestiti, laddove residua poco meno del 3 per cento che è stato posto in giacenza al 31.12.2019.

¹² “Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica”, Corte dei conti.

¹³ *Ibidem*.

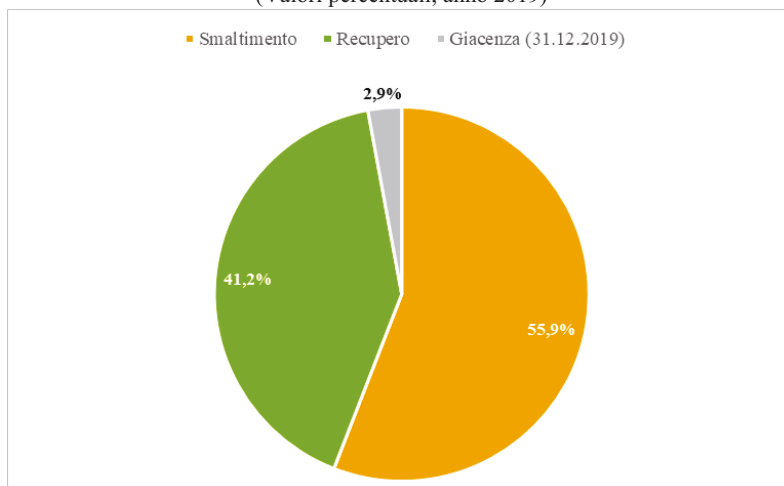
¹⁴ A. Ballabio, D. Berardi & N. Valle, *Position Paper* n. 191 “Rifiuti speciali: tra prossimità e libero mercato”, Collana Ambiente, Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2021.

¹⁵ “Rapporto Rifiuti Speciali”, ISPRA, Edizione 2021.

¹⁶ Pur tuttavia, si evidenzia come l'ISPRA, nella pubblicazione di cui alla nota precedente, evidenzia come *“Le quantità relative alla produzione potrebbero non essere confrontabili con quelle relative alla gestione in quanto queste ultime potrebbero essere state dichiarate con riferimento alla sostanza secca”*.

GRAFICO 8

LA GESTIONE DEI FANGHI (ACQUE REFLUE URBANE)
(Valori percentuali, anno 2019)



Similmente alle frazioni critiche precedenti, anche per quanto concerne la gestione dei fanghi, occorre porre in essere delle soluzioni impiantistiche e normative che consentano di traguardare una gestione maggiormente virtuosa. Appare più che mai necessario, infatti, che il trattamento dei fanghi raggiunga livelli di efficienza più alti, andando così a chiudere il *deficit* attuale e a ridurre l'incidenza delle diverse forme di smaltimento.

Senza dimenticare, che la frazione dei fanghi interessa da vicino le attività di depurazione, all'interno del servizio idrico integrato. Stante l'auspicato e atteso aumento dei volumi in esito a tali processi, occorre prestare una maggiore attenzione a tale frazione, onde evitare l'acuirsi delle criticità in essere. Più nel dettaglio, andranno disciplinate compiutamente le diverse forme di gestione, con particolare riferimento ai criteri per lo spandimento in agricoltura, al recupero del fosforo e dei nutrienti e alla valorizzazione energetica, così come andranno sostenuti gli investimenti, anche attingendo ai fondi del PNRR.

COSA PREVEDE IL PNRR PER IL SETTORE DEI RIFIUTI?

7. Il PNRR non prevede grossi investimenti infrastrutturali, facendo piuttosto affidamento su una serie di riforme, per il settore dei rifiuti. Pertanto, a prevalere è il pilastro dell'azione riformatrice, rispetto a quello pur presente dei finanziamenti pubblici, nell'intento di fornire un contributo alla ripresa che dovrà trovare nuova linfa anche dalla gestione dei rifiuti. Giova ricordare che il ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani può contare dal 2018 sul sostegno offerto dalla regolazione economica di ARERA, a cui sono stati comunque affidati obiettivi di riduzione dei divari territoriali e impiantistici e ove

vige un meccanismo tariffario che si fonda sul principio del *full cost recovery*. Il tema delle risorse finanziarie può, dunque, considerarsi secondario, beneficiando il settore di una regolazione che ha dimostrato di poter sostenere gli investimenti e lo sviluppo industriale.

Il *focus* del PNRR per la gestione dei rifiuti è dunque affidato a tre riforme:

1. la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare;
2. il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR);
3. il supporto tecnico alle Autorità locali.

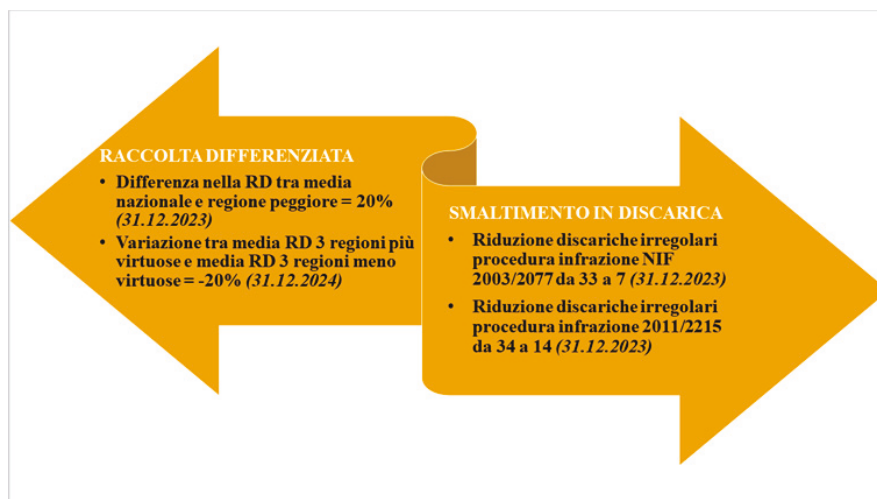
Per quanto afferisce alla Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, la riforma mira a delineare la cornice all'interno della quale si collocano le politiche per la transizione all'economia circolare, con la previsione di strumenti, indicatori e sistemi di monitoraggio per valutare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi, a cui si affianca un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti. Oltre ad una serie di misure generali, le aree di intervento della Strategia sono le seguenti:

- l'*ecodesign* dei prodotti;
- l'ecoprogettazione;
- la bioeconomia;
- la *blue economy*;
- le materie prime critiche.

Per quanto afferisce al PNGR, la riforma mira a rafforzare il quadro normativo di riferimento in materia di rifiuti e pianificazione, come richiesto dalle Direttive UE, affiancandosi e indirizzando la pianificazione delle Regioni e delle Province Autonome. Diversi sono gli obiettivi che il PNGR si pone. Occorre, innanzitutto, rendere la pianificazione regionale omogenea e confrontabile, anche ai fini di prevenire nuove procedure d'infrazione. In secondo luogo, il Programma mira a traghettare i livelli più elevati di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, considerando anche i regimi EPR, così come ad adeguare il sistema infrastrutturale, favorendo lo sviluppo dell'economia circolare, minimizzando l'impatto ambientale, intercettando i fabbisogni e rispettando il principio di prossimità. Parimenti, occorre monitorare l'avanzamento nell'attuazione del Programma, introducendo eventuali correttivi. Allo scopo di raggiungere gli obiettivi di riciclo, è necessario implementare la raccolta differenziata, facendo ricorso anche alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica. Sono, poi, da ridurre le discariche abusive e da combattere gli scarichi di rifiuti illegali e l'incenerimento all'aria aperta, anche mediante un sistema di monitoraggio. Non si può, infine, dimenticare il perseguimento di un uso sostenibile delle risorse. A tali obiettivi, si aggiungono alcuni *milestones/target* specifici, come si può osservare nella grafica riportata di seguito.

GRAFICO 9

I MILESTONES/TARGET DEL PNRR



Fonte: elaborazione su dati MITE, PNRR

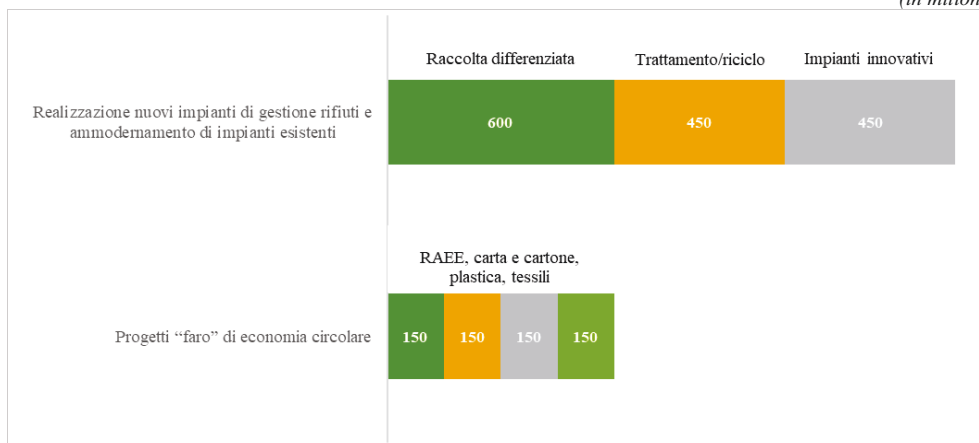
Relativamente al supporto tecnico alle Autorità locali, si tratta di una riforma con cui il Governo - mediante il ricorso ad agenzie pubbliche - intende sostenere le Amministrazioni locali, per favorirne un'azione autorizzativa e in fase di appalto più rapida ed efficace. Vi è, infatti, la presa d'atto nel Piano che la durata delle procedure autorizzative e delle gare d'appalto rappresenta uno degli ostacoli principali alla realizzazione di nuovi impianti. Con tale intervento, si punta dunque allo sviluppo di piani e progetti afferenti il ciclo dei rifiuti. Parimenti, si intende fornire un sostegno nelle procedure di gara, per favorire concessioni trasparenti e non discriminatorie nella gestione dei rifiuti, puntando ad un aumento dei processi competitivi così da raggiungere standard più elevati per i servizi pubblici, ed offrire assistenza tecnica anche per gli appalti verdi (Green Public Procurement, GPP n.d.r.), come nel caso dell'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM).

8. Per quanto riguarda la dotazione di risorse, il PNRR destina direttamente al settore dei rifiuti 2,1 miliardi di euro, a fronte degli oltre 200 miliardi complessivamente riconducibili al Piano. Le risorse dedicate sono prioritariamente collocate nella prima Componente "Agricoltura sostenibile ed economia circolare", della Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Più nello specifico, l'insieme degli investimenti si articola in due tipologie e sette linee di intervento, come si può osservare dalla grafica sottostante. Per quanto concerne gli 1,5 miliardi di euro dell'Investimento 1.1 "Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti", è possibile attribuire 600 milioni di euro alla fase della raccolta, laddove 900 afferiscono a quella del trattamento. Relativamente, invece, ai 600 milioni di euro dell'Investimento 1.2 "Progetti "faro" di economia circolare", la loro suddivisione prevede la destinazione di 150 milioni di euro a ciascuna delle filiere strategiche.

GRAFICO 10

GLI INVESTIMENTI PRINCIPALI PER I RIFIUTI PREVISTI DAL PNRR

(in milioni)



Fonte: elaborazione su dati MITE, PNRR

Relativamente agli investimenti, si fa affidamento su quanto reso disponibile dal Ministero della transizione ecologica (MITE). Nello specifico, la tavola che segue fornisce un quadro di sintesi relativamente all'obiettivo, ai destinatari, agli interventi, al cronoprogramma e al finanziamento delle due tipologie di investimenti infrastrutturali.

TAVOLA 1

I DETTAGLI DEI PRINCIPALI INVESTIMENTI PREVISTI DAL PNRR PER I RIFIUTI

Informazioni	Realizzazione nuovi impianti e ammodernamento di impianti esistenti	Progetti "faro" di economia circolare
OBIETTIVO	Ridurre l'obsolescenza degli attuali sistemi di gestione dei rifiuti con il miglioramento e la meccanizzazione della rete di raccolta differenziata e la creazione di strutture di trattamento più efficienti, anche per ridurre il numero di procedure di infrazione UE e le disparità regionali.	Realizzare progetti altamente innovativi per il trattamento e il riciclo dei rifiuti provenienti dalle filiere strategiche individuate nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare varato dall'UE.
DESTINATARI	EGATO operativi (al 15 ottobre 2021). In assenza, Comuni singoli o associati.	Le imprese che esercitano in via prevalente un'attività industriale diretta alla produzione di beni o servizi o un'attività di trasporto. Le imprese che svolgono attività ausiliarie in favore delle prime.
INTERVENTI	Interventi per il potenziamento e la digitalizzazione della raccolta differenziata. Costruzione di nuovi impianti di trattamento e riciclaggio e miglioramento tecnico di quelli esistenti. Non possono essere finanziati: 1) discariche; 2) impianti TMB/TBM/TM/STIR; 3) inceneritori; 4) veicoli per la raccolta dei rifiuti.	Interventi per il miglioramento dei sistemi di raccolta differenziata e degli impianti di trattamento e riciclo di specifici materiali. Non possono essere finanziati: 1) discariche; 2) impianti TMB/TBM/TM/STIR; 3) inceneritori.
CRONOPROGRAMMA	Affidamento ai Soggetti Realizzatori entro il 31 dicembre 2023. Completamento degli interventi entro il 30 giugno 2026.	Affidamento ai Soggetti Realizzatori entro il 31 dicembre 2023. Completamento degli interventi entro il 30 giugno 2026.
FINANZIAMENTO	Contributo a fondo perduto, fino al 100% dei costi ammissibili. 1 milione di euro per la Linea A, 40 milioni di euro per la Linea B, 10 milioni di euro per la Linea C.	Contributo a fondo perduto, fino al 35% dei costi ammissibili. Possibilità di aumentare tale contributo, al verificarsi di determinate condizioni (piccole, medie imprese, zone assistite del TFUE).

Fonte: elaborazione su dati MITE

L'AVANZAMENTO DEL PNRR PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI

9. Il primo semestre del 2022 rappresenta una fase decisiva per l'attuazione delle riforme previste dal PNRR per la gestione dei rifiuti. In questo lasso temporale, infatti, le tre riforme settoriali dovrebbero giungere a compimento, essendo attualmente in via di finalizzazione così come indicato dal Ministro in una recente audizione parlamentare¹⁷. Al contempo, dovrebbe iniziare a delinearsi più compiutamente il quadro degli interventi a sostegno dell'impiantistica.

10. Relativamente alla Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, il MITE ha promosso una consultazione sui contenuti programmatici della riforma, nel periodo ricompreso tra il 30 settembre 2021 e il 30 novembre 2021. La risposta degli *stakeholder* ha visto l'invio di 92 contributi al Ministero. L'avanzamento dei lavori, sulla base delle informazioni disponibili alla metà del mese di marzo 2022, indica che è in corso la sintesi dei contributi pervenuti, per predisporre il documento conclusivo, come specificato dal Ministero stesso¹⁸. Tale documento dovrà essere predisposto entro il 30 aprile 2022, mentre l'adozione della Strategia sarà demandata ad un decreto del MITE da emanarsi entro il 30 giugno 2022.

Ancorché si tratti di una riforma a costo zero, la Strategia è strettamente connessa con gli investimenti previsti dai "Progetti "faro" di economia circolare"¹⁹. Il documento posto in consultazione rappresenta, indubbiamente, un buon punto di partenza, anche e soprattutto per la trasversalità degli argomenti e delle tematiche trattati. Tuttavia, il MITE²⁰ indica come, nei contributi analizzati, si rinvenivano - quali aspetti prioritari - la definizione di KPI (*Key Performance Indicators*) misurabili e tempistiche, nonché un rafforzato interesse per RAEE (Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche), plastiche, tessile, carta e cartone, in linea con quanto contenuto nel PNRR.

Ai fini di traghettare una riforma ancora più efficace, pare opportuno sottolineare alcuni ulteriori possibili sviluppi ed accorgimenti. Innanzitutto, la Strategia dovrebbe annoverare al suo interno un quadro di maggior dettaglio relativamente alle risorse richieste in relazione agli interventi previsti e alle tempistiche, con cui i diversi provvedimenti e strumenti dovranno essere implementati. In tal senso, si potrebbe attingere al gettito delle imposte ambientali, pari nel 2020 a 50,2 miliardi di euro, ma di cui appena 11,3 miliardi risultano destinati a finalità ambientali²¹. Parallelamente, sulle tempistiche, potrebbe essere ripreso uno schema simile a quello già previsto per il PNRR in generale, vale a dire con una calendarizzazione puntuale dei diversi interventi, corredata da opportuni strumenti di monitoraggio. In secondo luogo, con la Riforma,

¹⁷ "Audizione del Ministro della transizione ecologica, professor Roberto Cingolani, nell'ambito dell'esame dell'affare assegnato n. 1055 (Documento CCLXIII, n. 1: "Prima relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riferita all'anno 2021") innanzi alle Commissioni riunite 5^a-10^a-13^a-14^a del Senato della Repubblica", 10.03.2022.

¹⁸ "Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Stato di attuazione misure MITE", Audizione del Ministro della transizione ecologica, prof. Roberto Cingolani, 10.03.2022.

¹⁹ "Ministero della transizione ecologica - Attuazione delle misure del PNRR", MITE, dicembre 2021.

²⁰ "Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Stato di attuazione misure MITE", Audizione del Ministro della transizione ecologica, prof. Roberto Cingolani, 10.03.2022.

²¹ "Conti Ambientali" ISTAT, Edizione Novembre 2021, consultati sul portale ISTAT in data 09.03.2022.

dovranno essere rinforzati i principali istituti giuridici che regolano la gestione del ciclo dei rifiuti, quali:

- i criteri e le condizioni sotto le quali avviene la cessazione della qualifica di rifiuto in relazione ai singoli flussi di rifiuto (*End of Waste* - EoW);
- la disciplina dei sottoprodotti, che concerne il reimpiego di sostanze o scarti, che altrimenti dovrebbero essere considerati rifiuti;
- il GPP e i CAM, con cui sostenere la domanda di materie prime seconde e prodotti riciclati da parte delle Amministrazioni pubbliche.

Relativamente all'EoW e ai sottoprodotti, occorre semplificare il quadro normativo di riferimento, rendendo agevole e chiaro il processo con cui i rifiuti cessano di essere tali, o evitano di venir così considerati, creando le condizioni affinché i processi produttivi possano dirsi realmente circolari. Da un lato, non si può derogare agli adempimenti e alle verifiche del caso, andando altrimenti ad arrecare danno all'ambiente circostante. Dall'altro lato, le regole e gli adempimenti vanno semplificati, favorendo così un maggior grado di certezza del diritto.

Circa il GPP e i CAM, un rinforzo potrebbe giungere proprio dal supporto tecnico offerto alle Autorità locali, ove tali istituti vengono direttamente richiamati. Inoltre, un più ampio spazio dovrebbe essere dedicato ai rifiuti prodotti dalle attività produttive nell'ambito delle iniziative delineate dalla Strategia, traguardando così una visione olistica ed integrata nella gestione dei rifiuti, urbani e speciali. Infine, la Strategia può essere la sede opportuna, ove inserire strumenti economici di mercato adeguati, volti a meglio declinare la gerarchia dei rifiuti, anche a partire dall'elenco proposto in precedenza. Una modalità, questa, con cui favorire l'adozione del paradigma dell'economia circolare, ottemperando ad un principio di efficienza sistemica che una strumentazione economica ben definita, attraverso gli opportuni segnali di prezzo e di mercato, è in grado di perseguire.

11. Per quanto afferisce al PNRR, lo scorso dicembre è stata avviata la procedura di VAS (Valutazione Ambientale Strategica), con l'inizio della fase di *scoping*. La prima fase di *scoping* si è chiusa con l'acquisizione dei contributi da parte dei soggetti che sono competenti in materia ambientale e del parere della Commissione Tecnica VIA-VAS del MITE. In base a quanto indicato di recente dal Ministero stesso²², risultano in corso di redazione il Rapporto Ambientale e il Piano da sottoporre a VAS. La pubblicazione del decreto VAS è attesa entro il corrente mese di marzo 2022. Alla luce della complessità della riforma, che va ad intervenire su competenze pianificatorie regionali, si è resa necessaria una norma per ridurre le tempistiche per la VAS. L'avanzamento dei lavori, secondo quanto disponibile nel momento di scrittura del presente documento, dovrebbe prevedere l'entrata in vigore del decreto ministeriale per il PNRR entro giugno 2022, con l'inclusione almeno degli obiettivi indicati. Tra i principali elementi di attenzione, il

²² "Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Stato di attuazione misure MITE", Audizione del Ministro della transizione ecologica, prof. Roberto Cingolani, 10.03.2022.

MITE²³ segnalava, in precedenza, come occorresse una norma per il “Piano delle Macerie”, in quanto si tratterebbe di un inserimento improprio tra i contenuti del PNGR. Similmente a quanto visto con la Strategia, anche questa riforma viene indicata come a costo zero, risultando connessa con gli investimenti relativi a “Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti”.

Circa un’analisi di quanto avvenuto sin qui, e segnatamente dei contenuti annoverati all’interno del Rapporto Preliminare Ambientale, anche per il PNGR vale quanto esplicitato in precedenza per la Strategia. Nel complesso, è stata posta una buona base di lavoro, sia per quanto concerne i contenuti, sia per i possibili sviluppi e le successive declinazioni. Tuttavia, affinché il PNGR possa realmente assurgere al ruolo di strumento di programmazione e coordinamento, pare opportuno sottolineare alcune questioni ancora aperte, da risolvere in vista del varo definitivo della riforma.

In primo luogo, il Programma non dovrebbe esimersi da una ricognizione dei fabbisogni impiantistici presenti nel Paese, su base regionale, quanto meno per le frazioni critiche del ciclo di gestione (RUR e FORSU), alla stregua di quanto proposto in questa relazione. Senza, con questo, voler invadere la sfera di competenza delle Regioni, che continuano ad essere l’attore istituzionale principale in materia di pianificazione impiantistica. In secondo luogo, il PNGR dovrebbe delineare un disegno di mercato/programmazione dotato di maggior chiarezza, circa i confini geografici o il perimetro a cui vanno riferiti i principi di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti, siano essi urbani o speciali, anche con riferimento ai singoli flussi di rifiuto e alla taglia impiantistica preferibile/auspicabile. Ancorché non dovrà invadere la materia attribuita alle Regioni, con il PNGR, sarebbe opportuna anche una valutazione critica dello stato dell’arte delle pianificazioni regionali, così da favorire un loro allineamento rispetto ai reali fabbisogni di gestione mutuando le *best practices* delle Regioni più virtuose. Nel complesso, quindi, il Programma dovrà dotarsi di una vera e propria strategia di gestione, con tempi certi e percorsi cogenti per la sua attuazione.

²³ “PNRR MITE - Stato di avanzamento”, MITE, 08.02.2022.

TAVOLA 2

LO STATO DI AGGIORNAMENTO DEI PRGR

(Aggiornamento sulla base delle informazioni disponibili al 04.02.2022)

Regione	Stato di aggiornamento del PRGR per i rifiuti urbani
Valle d'Aosta	In esame alla Commissione Assetto del territorio del Consiglio regionale, il disegno di legge di aggiornamento del Piano (2022-2026) varato dalla Giunta.
Piemonte	Approvazione di atti di indirizzo (urbani+bonifiche).
Lombardia	La Giunta regionale ha preso atto della proposta di aggiornamento del Programma Regionale, comprensivo di quello delle bonifiche.
Liguria	Adottato dalla Giunta lo Schema di aggiornamento 2021-2026 del Piano (rifiuti+bonifiche), per l'avvio della fase di consultazione VAS che porterà al Piano definitivo da approvare in Consiglio regionale.
Provincia Autonoma di Trento	Approvato in via preliminare il Quinto aggiornamento al Piano provinciale.
Provincia Autonoma di Bolzano	La Giunta provinciale ha approvato il 4° aggiornamento del "Piano di gestione dei rifiuti 2000" (capitoli 1 e 2).
Veneto	Avviata la procedura di assoggettabilità a VAS del nuovo Piano (urbani+speciali).
Friuli-Venezia Giulia	Approvazione in via preliminare del progetto di Piano.
Emilia-Romagna	È stata adottata la proposta di un nuovo Piano (2022-2027), con anche speciali e bonifiche. Fase di osservazione, in vista dell'approvazione definitiva.
Toscana	Avvio del procedimento di formazione del Piano (urbani+bonifiche).
Umbria	Atti di indirizzo della Giunta regionale.
Marche	Definizione di obiettivi della pianificazione e di modalità operative per l'aggiornamento e l'adeguamento del Piano.
Lazio	Approvazione definitiva del Piano 2019-2025.
Abruzzo	Adozione della proposta di aggiornamento del Piano. Conclusione della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS e del procedimento di VINCA.
Molise	Piano approvato a marzo 2016 e in scadenza a marzo 2022.
Campania	Adeguamento preliminare del Piano alle Direttive europee del Pacchetto sull'Economia Circolare.
Puglia	Approvazione definitiva del Piano 2022-2030 (fanghi+bonifiche).
Basilicata	Avvio della procedura per l'aggiornamento e l'adeguamento della pianificazione regionale: documento di indirizzo del PRGR e documento preliminare ambientale.
Calabria	Approvazione di linee di indirizzo per l'adeguamento del Piano.
Sicilia	Approvazione definitiva del Piano 2020-2030.
Sardegna	Piano approvato a dicembre 2016 e in scadenza a dicembre 2022.

Sempre con riferimento alle pianificazioni regionali, il disegno sotteso al PNRR prevedeva che i PRGR dovessero essere adeguati entro 18 mesi dall'adozione del Programma. Ai sensi, infatti, di quanto statuito dal TUA, con l'Art. 199, comma 8: *“La Regione approva o adegua il piano entro 18 mesi dalla pubblicazione del Programma Nazionale di cui all'articolo 198-bis, a meno che non siano già conformi nei contenuti o in grado di garantire comunque il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea. In tale caso i piani sono adeguati in occasione della prima approvazione o aggiornamento ai sensi del comma 10 (almeno ogni 6 anni, n.d.r.). Fino a tale momento, restano in vigore i piani regionali vigenti”*. Nei fatti, tuttavia, le Regioni, come si può

osservare dalla tavola sottostante²⁴, hanno già avviato l'aggiornamento dei PRGR, così che l'adozione dello strumento di coordinamento e standardizzazione nazionale avvenga contestualmente all'adeguamento delle pianificazioni regionali sottostanti.

Nel complesso, sarebbe opportuno che tutte le Regioni si dotassero di strumenti di pianificazione adeguati, a seguito dell'adozione di un Programma Nazionale realmente efficace ed esaustivo. Un aggiornamento, quello dei PRGR, richiesto dalla Commissione Europea, con nota ARES n. 7646779 del 16 dicembre 2020, nonché un fattore abilitante per l'accesso ai finanziamenti europei.

12. Relativamente al supporto tecnico alle Autorità locali, i flussi informativi risultano meno dettagliati rispetto a quanto è stato diffuso per le altre riforme previste per il settore dei rifiuti. Il quadro che emerge circa l'attuazione della stessa si basa sull'informazione pubblicamente disponibile ed è il seguente. La riforma viene indicata essere a costo zero e non presenta alcuna connessione con gli investimenti del PNRR la cui competenza è stata posta in capo al MITE²⁵, sebbene si tratti di una riforma abilitante per talune componenti della Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", come indicato dal MITE²⁶. Al contempo, si segnala come sia stato predisposto un Piano d'azione per l'implementazione della misura²⁷. Al momento²⁸, la riforma è in corso e vede il coinvolgimento di Sogesid S.p.A. ed Invitalia S.p.A., sebbene occorra rafforzarla e stipulare potenziali accordi ulteriori. In base a quanto riportato nella "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" del Governo dello scorso 23.12.2021, entro la fine del 2021, doveva essere conclusa la ricognizione dei fabbisogni delle Amministrazioni territoriali. I *milestones/target* da raggiungere prevedono, entro il 30 giugno 2022, l'approvazione dell'accordo per sviluppare il piano d'azione "*Building Capacity*", ovvero di creazione di capacità, che vada a sostegno delle Amministrazioni locali, specialmente nell'integrazione dei CAM e, dunque, del GPP all'interno delle procedure di gara. L'accordo approvato dovrà, poi, essere pubblicato sul sito del Ministero²⁹.

In generale, ancorché la riforma presenti un carattere prettamente tecnico, appare necessario che gli obiettivi sottesi vengano effettivamente raggiunti, così che Regioni, Province e Comuni possano adempiere più efficacemente ai compiti cui sono chiamati, riducendo la durata delle procedure autorizzative e delle gare d'appalto. Parimenti, nonostante la riforma abbia natura prettamente tecnica e il perimetro degli Enti coinvolti si sviluppi interamente all'interno alla Pubblica amministrazione, sarebbe utile assicurare maggiore trasparenza alle iniziative avviate, così da rinforzarne anche l'*accountability* e il monitoraggio dell'effettiva attuazione della stessa.

²⁴ A. Ballabio, D. Berardi, A. Pergolizzi & N. Valle, *Position Paper* n. 204 "Programma Nazionale Gestione Rifiuti: occorrono strategia, tempi certi e percorsi cogenti", Collana Ambiente, Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2022.

²⁵ "Ministero della transizione ecologica Attuazione delle misure del PNRR", MITE, dicembre 2021.

²⁶ "PNRR MITE - Stato di avanzamento", MITE, 08.02.2022.

²⁷ "Ministero della transizione ecologica Attuazione delle misure del PNRR", MITE, dicembre 2021.

²⁸ "Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Stato di attuazione misure MITE", Audizione del Ministro della transizione ecologica, prof. Roberto Cingolani, 10.03.2022.

²⁹ *Ibidem*.

13. Per quanto afferisce, invece, al pilastro degli investimenti, l'avanzamento dei lavori ha visto la pubblicazione dei decreti ministeriali con i criteri di selezione, poi rettificati e precisati successivamente, da parte del MITE nel settembre 2021. A partire dallo scorso dicembre, è stata aperta la possibilità di presentare le proposte. I bandi, in base alle informazioni diffuse dal Ministero³⁰, hanno visto un'ampia adesione da parte degli *stakeholder*, con richieste di circa 3 volte superiori alle disponibilità. In tal senso, ha aiutato anche la proroga di un mese, assieme ad azioni di capacitazione per i proponenti, delle tempistiche inizialmente previste, con scadenze ricalendarizzate alla settimana tra il 16 e il 23 marzo. Ciò si è reso necessario per incoraggiare una più ampia partecipazione delle aziende e delle Amministrazioni Pubbliche del Sud ai bandi, giacché la maggior parte delle proposte risultavano candidate nel Centro-Nord. Il tutto, anche ai fini del rispetto del *target* di coesione territoriale stabilito dal PNRR, che attribuisce una dotazione del 60 per cento del volume totale delle risorse disponibili al Centro-Sud. Precedentemente, il comunicato stampa del MITE si era espresso in questi termini, per sottolineare la gravità della questione: *“Sono ancora poche le richieste di finanziamenti dal Mezzogiorno, dove invece le strutture per il trattamento e il riciclo dei rifiuti sono particolarmente carenti”*³¹.

I dati più recenti disponibili³², nel momento di redazione del presente documento, aventi come riferimento temporale quello dell'8 marzo 2022, mostrano un valore delle richieste di 4,2 miliardi di euro per gli investimenti relativi a “Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti”, a fronte di una dotazione di 1,5 miliardi, laddove per quelli afferenti a “Progetti “faro” di economia circolare”, il valore delle richieste è di 1,6 miliardi di euro, rispetto ad una dotazione di 0,6 miliardi. Circa il primo insieme di investimenti, la quota delle Regioni del Sud si attesta ad 1,6 miliardi di euro, pari a circa il 110 per cento della dotazione complessiva a fronte del 26 per cento registrato in data 11.02.2022. Relativamente al secondo complesso di investimenti, la quota del Mezzogiorno è di 0,3 miliardi, corrispondenti a circa il 50 per cento della dotazione, quand' invece era inferiore al 25 per cento in data 11.02.2022³³.

Appare decisivo, per la buona riuscita dell'attuazione del Piano nel settore, innanzitutto che la scelta delle proposte di investimento sia coerente con i fabbisogni territoriali del Paese, a partire proprio dalle aree maggiormente deficitarie. Al contempo, la tabella di marcia adottata per il Piano impone una capacità di “messa a terra” superiore a quella documentata nel “Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica” dalla Corte stessa. In quell'occasione, la ricognizione operata su 1.841 opere relative alla gestione dei rifiuti urbani finanziate nel periodo 2012-2020, aveva restituito un grado di realizzazione pari al 20 per cento. Numeri, questi, che impongono un deciso cambio di

³⁰ “Audizione del Ministro della transizione ecologica, professor Roberto Cingolani, nell'ambito dell'esame dell'affare assegnato n. 1055 (Documento CCLXIII, n. 1: “*Prima relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riferita all'anno 2021*”) innanzi alle Commissioni riunite 5^a-10^a-13^a-14^a del Senato della Repubblica”, 10.03.2022.

³¹ Fonte: <https://www.mite.gov.it/comunicati/pnrr-mite-prorogati-di-30-giorni-i-termini-dei-bandi-l-economia-circolare>.

³² “Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Stato di attuazione misure MITE”, Audizione del Ministro della transizione ecologica, prof. Roberto Cingolani, 10.03.2022.

³³ *Ibidem*.

passo, se si vorranno rispettare gli impegni e le scadenze previste dal PNRR. Ancorché la debolezza nell'*execution* non sia limitata al settore in questione, ma riguardi in larga misura il sistema-Paese, bisogna evitare che venga persa anche l'occasione del PNRR, per chiudere i divari nella dotazione infrastrutturale nel ciclo di gestione dei rifiuti ancora presenti nel Paese.

CONCLUSIONI

L'analisi, qui proposta, ha voluto approfondire l'avanzamento dei lavori relativi al PNRR per la gestione del ciclo dei rifiuti. Un settore, questo, il cui quadro di riferimento per i prossimi anni sarà interessato da profondi mutamenti, in particolare con l'implementazione delle politiche e strategie di derivazione comunitaria finalizzate a sostanziare l'economia circolare.

Diversi ostacoli ancora frenano una gestione efficace ed efficiente dei rifiuti nel Paese. Basti pensare ai *deficit* territoriali consistenti nella gestione di talune frazioni critiche di rifiuto, come il rifiuto indifferenziato e l'organico, o al mancato completamento della *governance* su tutto il territorio nazionale. O ancora, all'eccessiva lunghezza delle tempistiche nella realizzazione delle opere preposte alla gestione delle diverse fasi del ciclo, in particolare per il trattamento/smaltimento, anche a causa dei fenomeni NIMBY e NIMTO particolarmente pronunciati, e ai divari di qualità del servizio.

Relativamente alle disposizioni contenute nel PNRR, per il settore dei rifiuti, a prevalere, è il pilastro delle riforme, dal momento che non sono stati previsti rilevanti investimenti infrastrutturali, stante una dotazione di appena 2,1 miliardi di euro. Decisivo sarà dunque l'apporto offerto dai tre interventi riformatori settoriali: la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti e il supporto tecnico alle Autorità locali.

Circa lo stato di avanzamento del Piano per i rifiuti, il primo semestre del 2022, e in particolare il secondo trimestre, rappresenta un momento cruciale, dal momento che verranno definiti compiutamente i contenuti delle riforme e dovrebbe iniziare a delinearsi un quadro più chiaro in merito agli interventi infrastrutturali.

Quanto meno per la Strategia e il Programma nazionali, le informazioni rese disponibili con le versioni preliminari delle riforme consentono di delineare un buon punto di partenza. Tuttavia, è parso opportuno suggerire alcuni sviluppi che, se recepiti, potrebbero consentire una maggiore efficacia delle riforme.

Parimenti, circa gli investimenti, è occorsa una proroga di un mese nel lasso di tempo entro cui inviare le domande, a causa delle poche proposte avanzate dal Mezzogiorno, l'area ove è maggiore la carenza infrastrutturale. La proroga ha consentito di accrescere il valore delle richieste complessive e, segnatamente, di quelle provenienti dal Mezzogiorno. Sarà fondamentale che gli impianti vengano prima individuati e, successivamente, realizzati, nel limite dei tempi stringenti dettati dall'attuazione del PNRR, proprio a partire dalle aree del Paese a maggiore fabbisogno.

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

L'ATTUAZIONE DEL PNRR NEL II SEMESTRE 2021 E NEI PRIMI MESI DEL 2022:
UN QUADRO DI SINTESI DALLE NOTE PREPARATORIE

Le note e le schede preparatorie da cui sono tratti gli elementi sul monitoraggio dell'attuazione dei traguardi e degli obiettivi relativi al II semestre 2021 e a quelli in corso nel I semestre 2022 sono state predisposte dai magistrati delle Sezioni riunite in sede di controllo: Luigi Caso, Vittoria Cerasi, Vincenzo Chiorazzo, Enrico Flaccadoro, Sergio Gasparrini, Giuseppe Imparato, Andrea Luberti, Michela Muti, Elena Papa, Angelo Maria Quaglini, Stefania Petrucci, Vanessa Pinto, Marco Randolfi, Massimo Romano, Rossana Rummo e dai funzionari: Daniela Buzzi, Stefania Caterino, Linda Cicalini, Valeria Cupini, Letizia D'Autilia, Nicola D'Elpidio, Elettra Ferri, Rosa Lanzarotta, Giuseppe Padula, Irene Panti, Anna Pellegrino, Virginia Pinti, Nicoletta Rizzi, Roberto Spagnuolo, Rosanna Vasselli, Filippo Zanutti, Claudia Zennaro.

Premessa

Le schede che seguono contengono i principali elementi informativi raccolti nell'attività di monitoraggio sull'attuazione degli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza nel 2° semestre 2021. Ad esse si aggiungono le prime indicazioni sull'attuazione nel primo semestre 2022 in base alle informazioni disponibili al 15 marzo scorso.

Il monitoraggio è svolto avendo a riferimento le amministrazioni responsabili. Una scelta da ricondurre anche alla necessità di ricollegare lo sviluppo del Piano all'attività complessiva e alle linee di politica economica dei diversi dicasteri oggetto delle analisi che la Corte conduce per la redazione della Relazione che accompagna la Parifica del Rendiconto dello Stato.

Come è noto nel secondo semestre 2021 erano previsti 51 obiettivi concordati a livello europeo a cui si aggiungono i 98 della programmazione nazionale. Si tratta in entrambi i casi in grande prevalenza di traguardi (*milestone*): sono 49 quelli europei e 81 quelli nazionali.

Nel caso degli obiettivi europei si tratta in prevalenza di normative settoriali (30), di atti amministrativi (7) e di provvedimenti di semplificazione (4). Quelli nazionali sono procedure ad evidenza pubblica (23), studi preliminari/linee guida (19), atti amministrativi, norme settoriali e di governance (22) progetti (9) piani di riparto (4) e semplificazioni (4). Ad essi si aggiungono i primi risultati intermedi (17).

Nel primo semestre 2022 sono, invece, previsti 45 obiettivi concordati a livello europeo a cui se ne aggiungono 70 della programmazione nazionale. Si conferma anche in questo semestre la grande prevalenza di traguardi (*milestone*): sono 44 quelli europei e 55 quelli nazionali.

Nel caso degli obiettivi europei muta in certa misura la composizione per tipologia: si riduce il rilievo delle normative settoriali (10), crescono gli atti amministrativi (10), le procedure ad evidenza pubblica (6) e i provvedimenti di semplificazione (6). Quelli nazionali si confermano invece concentrati su procedure ad evidenza pubblica (25), si riducono gli studi preliminari/linee guida (8) e gli atti amministrativi (4). Sono 15 i risultati intermedi.

TAVOLA 1A

OBIETTIVI EUROPEI (EU) PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE (*MILESTONE*)

Amministrazioni titolari	Milestone (T)										Totale
	2021	2022		2023		2024		2025		2026	
	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	
CULTURA		5		1	1						7
GIUSTIZIA	4		2	1	2						9
MIMS	7	2	5	3	5	4				1	27
INTERNO		1	2			1					4
ISTRUZIONE		2	2	1	2	1					8
MLPS	2	2	2			2					8
MAECI	1										1
MEF	3	2	1	1	1	2		1		4	15
MIPAAF			1		1						2
MISE	3	5		1	1						10
PCM - Min Aff Reg			1								1
PCM - Min Pari Opp			1								1
PCM - Min Pol Giov											
PCM - Min Pub Amm	5	1	1	1	1		1	2		1	13
PCM - Min Sud	1		1			1					3
PCM - MITD	2	1	7	2	3		3	2			20
PCM-Dip Disabilità	1					1					2
PCM-Dip Sport				2							2
PCM-Pres Cons Min	2	1	3	2	2		2		1		13
PCM-Prot Civ	1										1
SALUTE	1	6	2							1	10
MITE	7	11	7	5	3	1	2		3		39
TURISMO	6	1			1						8
UNIVERSITA	3	4	1							1	9
Totale complessivo	49	44	39	20	23	13	8	5	5	7	213

TAVOLA 1B

OBIETTIVI EUROPEI (EU) PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE (TARGET)

Amministrazioni titolari	Target (O)										Totale	TOTALE
	2021	2022		2023		2024		2025		2026		
	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.		
CULTURA					1		1	1	5	2	10	17
GIUSTIZIA		1	1			4	2			7	15	24
MIMS					3	2	7		1	17	30	57
INTERNO					2					6	8	12
ISTRUZIONE							3	2	3	5	13	21
MLPS			2					2	5	4	13	21
MAECI	1										1	2
MEF			3	1	8	1	10		1	3	27	42
MIPAAF			1		1	1	3			5	11	13
MISE				1	1	1	1	3	6	2	15	25
PCM - Min Aff Reg										1	1	2
PCM - Min Pari Opp										2	2	3
PCM - Min Pol Giov					1						1	1
PCM - Min Pub Amm	1									4	5	18
PCM - Min Sud				1	1			1	1	3	7	10
PCM - MITD			3	1	14	2	8	2	1	20	51	71
PCM-Dip Disabilità												2
PCM-Dip Sport										1	1	3
PCM-Pres Cons Min					5		4		1		10	23
PCM-Prot Civ									1		1	2
SALUTE				1	1	2	1		5	8	18	28
MITE			2	1	6	4	6	1	11	19	50	89
TURISMO			2			1	1		5	1	10	18
UNIVERSITA			2	1	2		3	3		3	14	23
Totale complessivo	2	1	16	7	46	18	50	15	46	113	314	527

TAVOLA 2A

OBIETTIVI NAZIONALI (ITA) PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE (MILESTONE)

	Milestone (T)											Totale
	2021	2022		2023		2024		2025		2026		
Amministrazioni	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	(*)
CULTURA	1	2	3	1	1	1			1			10
GIUSTIZIA			1	1	1	1		1				5
MIMS	15	5	12		9	1	1		1	3		50
INTERNO	5				3							8
ISTRUZIONE	3	6	2	2	2	1	4	1	1	7		29
MLPS	5	3	2	1								12
MAECI	1											1
MEF										1		1
MIPAAF	2	2	1	1								7
MISE	4	1					1			1		8
PCM - Min Pari Opp												
PCM - Min Pol Giov	1											1
PCM - Min Sud	3	1	1		1		1					7
PCM - MITD	12	10	2	8	3	1	2	1				42
PCM-Dip Sport		1										1
PCM-Prot Civ												3
SALUTE	9	9	4	1	1	1	3		2	4	1	35
MITE	11	11	2	2	2	3				2		33
TURISMO								1				1
UNIVERSITA	9	4	1	1	1		1					17
Totale complessivo	81	55	31	18	24	9	13	4	5	18	1	271

* Totale dei traguardi nazionali compresi quelli relativi al 2020 e al primo semestre 2021

TAVOLA 2B

OBIETTIVI NAZIONALI (ITA) PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE (TARGET)

	OBIETTIVI FIDUCIARI (FID) PER AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE (TARGET)												TOTALE	
	2021		2022		2023		2024		2025		2026		Totale	
Amministrazioni	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	(*)	(**)	
CULTURA				1	3	4	8	1	2	8	1	28	38	
GIUSTIZIA										2		2	7	
MIMS	7		5		6		13	2	12	19		68	118	
INTERNO						1	4			1		6	14	
ISTRUZIONE	2		2	1	3		11		6	2		27	56	
MLPS										12		12	24	
MAECI	1											1	2	
MEF										1		1	2	
MIPAAF										1		1	8	
MISE			1		4	5	1	5	2	5	1	24	32	
PCM - Min Pari Opp						2						2	2	
PCM - Min Pol Giov	1		1		1							3	4	
PCM - Min Sud	1		1		1		1		1			5	12	
PCM - MITD	3	5	6	5	13	7	8	11	9	15		82	124	
PCM-Dip Sport					1				1	1		3	4	
PCM-Prot Civ								1		2		3	6	
SALUTE	1	7	5	10	3	3	1	3		5		38	73	
MITE		2	1	2	3	3		2	1	3		17	50	
TURISMO				1		1				1		3	4	
UNIVERSITA	1	1	2		2	1	2	1		14		24	41	
Totale complessivo	17	15	24	20	40	27	49	26	34	92	2	350	621	

* totale dei *target* nazionali compresi quelli relativi al 2020 e al primo semestre 2021** totale dei *target* e *milestone* nazionali compresi quelli relativi al 2020 e al 1° semestre 2021

OBIETTIVI EUROPEI (EU) PER TIPOLOGIA

	2021	2022
	Semestre 2	Semestre 1
Accordi e Protocolli d'intesa		4
Atti amministrativi	7	10
Monitoraggio		
Normativa governance	1	
Normativa settoriale	30	10
Piano di riparto e trasferimenti	1	
Piano operativo	2	5
Procedura ad evidenza pubblica	2	6
Progetti	1	2
Risultato di impatto		
Risultato quantitativo finale	2	
Risultato quantitativo intermedio		1
Semplificazione	4	6
Studi preliminari e Linee guida	1	1
Totale complessivo	51	45

Obiettivi nazionali (ITA) per tipologia		
	2021	2022
	Semestre 2	Semestre 1
Accordi e Protocolli d'intesa		2
Atti amministrativi	9	4
Monitoraggio		
Normativa governance	5	
Normativa settoriale	8	8
Piano di riparto e trasferimenti	4	
Piano operativo		1
Procedura ad evidenza pubblica	23	25
Progetti	9	6
Risultato di impatto		
Risultato quantitativo finale		
Risultato quantitativo intermedio	17	15
Semplificazione	4	1
Studi preliminari e Linee guida	19	8
Totale complessivo	98	70

Gli interventi della Presidenza del Consiglio dei ministri

Nel secondo semestre 2021 gli obiettivi concordati a livello europeo di competenza dell'amministrazione erano 13 (dei 51 complessivi) e sono stati tutti realizzati. Si tratta di obiettivi quasi totalmente normativi. In particolare, si trattava dell'emanazione:

- a) della legislazione per la riforma del processo di acquisto ICT (obiettivo raggiunto con l'emanazione del d.l. 77/2021);
- b) delle "Linee Guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati" ai sensi dell'articolo 50-ter, comma 2 del CAD (obiettivo raggiunto con l'adozione della determinazione n. 627/2021 del 15 dicembre 2021);
- c) della legge sulla *governance* del PNRR (obiettivo raggiunto con l'emanazione del d.l. 77/2021);
- d) della normativa sulla semplificazione del sistema degli appalti pubblici e i relativi provvedimenti attuativi (obiettivo raggiunto con l'emanazione del d.l. 77/2021, e di alcuni atti attuativi, quali ad esempio il Protocollo PCM/ANAC);
- e) della legislazione primaria necessaria per fornire assistenza tecnica e rafforzare la creazione di capacità per l'attuazione del PNRR (obiettivo raggiunto con l'emanazione del d.l. 77/2021);
- f) del completamento dell'assunzione degli esperti per l'attuazione del PNRR (sul punto si rinvia a quanto riportato sulle attività della Funzione pubblica);
- g) del Nuovo quadro giuridico per interventi contro i rischi di alluvione e idrogeologici (obiettivo raggiunto con le ordinanze relative alle singole regioni che prevedono: la predisposizione dei criteri di riparto e ripartizione delle risorse; la valutazione di prime proposte di intervento, con riferimento all'attività della protezione civile);
- h) della legge quadro in materia di disabilità (obiettivo raggiunto con la legge 22 dicembre 2021, n. 227, Delega al Governo in materia di disabilità);
- i) della semplificazione delle procedure e il rafforzamento del ruolo del Commissario nelle ZES (Zone Economiche Speciali) (obiettivo realizzato con l'art. 57 d.l. 77/2021 a cui sono seguiti i dPCM per l'individuazione dei commissari straordinari e d.m. ministro infrastrutture e Ministro per il Sud e la coesione territoriale di riparto delle risorse del PNRR pari a 630 milioni).

Come si può vedere, si tratta quasi esclusivamente di obiettivi di tipo normativo, spesso raggiunti con l'emanazione di un unico atto (il decreto-legge 77 del 2021) ovvero con leggi di delega (come quella in materia di disabilità) che richiedono la successiva emanazione di provvedimenti attuativi.

Accanto agli obiettivi e traguardi concordati con la Commissione europea per il PNRR, sono previsti obiettivi e traguardi intermedi rispetto ai primi, collegati a specifici atti di programmazione (ITA). Inoltre, alcuni dei suddetti ITA sono comuni a più riforme e riforme e investimenti, nell'ambito della medesima missione e componente.

Di seguito si fornisce una veloce panoramica del relativo stato di attuazione.

Nell'ambito della missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), Componente 1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA), il traguardo intermedio M1C1-00-ITA-2 (Pubblicazione di un bando pubblico a livello UE per un contratto di PPP) è relativo all'Investimento 1, Infrastrutture digitali. L'ITA in questione è stato conseguito con: a) l'adozione da parte dell'AGiD della Determinazione 628/2021, del 15 dicembre 2021 in conformità alle previsioni di cui all'articolo 33-*septies*, comma 4, del d.l. 179/2012 e all'articolo 17, comma 6, del d.l. 82/2021, recante il Regolamento recante i livelli minimi di sicurezza, capacità elaborativa, risparmio energetico e affidabilità delle infrastrutture digitali per la PA e le caratteristiche di qualità, sicurezza, performance e scalabilità, portabilità dei servizi cloud per la Pubblica amministrazione, le modalità di migrazione nonché le modalità di qualificazione dei servizi cloud per la pubblica amministrazione, ex art. 33-*septies*, comma 4, d.l. 179 2012; b) la

pubblicazione (28 gennaio 2022) del bando per la realizzazione del Polo Strategico Nazionale (PSN)¹.

Riguardo alla Riforma 2 (Supporto alla trasformazione delle PA locali), non sono previsti obiettivi e traguardi per il 31 dicembre 2021, tuttavia, per l'istituzione dell'ufficio trasformazione è stato approvato il d.l. 80/2021, recante Disposizioni per il reclutamento del personale per il PNRR e per la giustizia ordinaria; un primo nucleo di tale struttura è già operativo presso il Dipartimento, mentre è prevista entro il 30 giugno 2022 l'approvazione della *Newco* per la PA digitale tra INPS, INAIL e ISTAT.

Per la misura 1.2. Abilitazione e facilitazione migrazione al *Cloud*, nel primo semestre era programmato l'obiettivo intermedio M1C1-00-ITA-5 T4 – 2021 (Conclusione gare pubbliche CONSIP per individuazione fornitori vincitori qualificati e pubblicazione contratti). In proposito, il 14 luglio 2021 è stato attivato il Lotto 1 dell'Accordo quadro multi-fornitore per i “Servizi applicativi in ottica cloud e servizi di PMO” - dedicato alle Pubbliche Amministrazioni Centrali, per ordini superiori a 5 milioni di euro². L'iniziativa - inserita nell'elenco delle gare strategiche ICT in attuazione del Piano triennale dell'informatica nella PA – è uno strumento per realizzare servizi digitali disegnati sulla centralità del cittadino, sulla semplificazione delle interazioni con la PA, sull'efficienza operativa e l'agilità tecnologica, anche in coerenza con la missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dedicata alla “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo”.

Nell'ambito della misura riguardante la digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali è stato programmato l'obiettivo intermedio M1C1-00-ITA-43_T4- 2021 (Bando di gara pubblico per identificare i fornitori certificati che forniscono servizi di automazione dei processi e di integrazione dei sistemi). In proposito, sul sito Consip, risultano avviate numerose gare con oggetto compatibile con l'obiettivo.

Sempre nell'ambito della misura riguardante la digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali, con riferimento al Ministero della giustizia, è stata programmata per il 2021 l'obiettivo intermedio M1C1-00-ITA-47_T4- 2021 (Aggiudicazione di appalti pubblici alle imprese vincitrici per la digitalizzazione degli atti giudiziari). Come risulta dal sito istituzionale di Consip, la procedura per la gara per l'acquisizione dei servizi di documentazione degli atti processuali del Ministero della Giustizia (ID Sigef 2227), indetta il 15 aprile 2020, risulta non ancora conclusa.

Per quanto riguarda la Componente 2 (Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo), nell'ambito della missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), con riferimento alle misure inerenti al Piano Italia a 1 Gbps sopra citato, era stato programmato per il 2021 il raggiungimento dell'obiettivo intermedio, M1C2-00-ITA-7_T2- 2021 (Completamento della consultazione pubblica con gli operatori di Telecommunication per implementare connessioni più veloci). In proposito, la consultazione pubblica si è svolta ai sensi del paragrafo 64 e 78, lettera b) degli Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga. Allo stato

¹ La proposta per la creazione del Polo, su cui si basa la gara, è stata individuata dal Dipartimento a dicembre 2021 secondo il modello di partenariato pubblico privato. La procedura è affidata a Difesa Servizi S.p.A., società *in house* del Ministero della difesa, in qualità di centrale di committenza. La proposta messa a gara prevede l'investimento di 723 milioni di euro da parte del soggetto aggiudicatario per l'erogazione di servizi di *public* e *private* cloud in grado di garantire supervisione e controllo da parte delle autorità preposte su dati e servizi strategici. La gara europea, bandita con la vigilanza collaborativa dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), prevede l'affidamento della realizzazione e della gestione di un'infrastruttura ad alta affidabilità, localizzata sul territorio nazionale e idonea ad ospitare dati e servizi pubblici considerati critici o strategici, garantendo massima sicurezza, continuità e affidabilità. L'operatore economico selezionato dovrà costituire una società che sarà sottoposta alla disciplina nazionale in materia di *golden power*.

² Il lotto 1 - PA centrali - del valore complessivo di 495 milioni di euro - mette a disposizione un ampio catalogo di servizi IT per supportare la trasformazione digitale e l'innovazione tecnologica, anche attraverso la realizzazione di applicazioni *cloud-native*, la migrazione al *cloud*, l'evoluzione delle applicazioni esistenti, l'adeguamento e il relativo mantenimento. Gli altri lotti dell'Accordo quadro dedicati ai servizi applicativi (lotti 2, 3, 4, 5) - contratti medio-piccoli delle PA centrali e tutte le tipologie di contratti delle PA locali - sono in corso di aggiudicazione.

è in corso la valutazione dei numerosissimi contributi pervenuti da operatori del settore (Associazioni, Comuni, Province, Regioni e singoli cittadini); all'esito della valutazione dei contributi, il piano di intervento sarà notificato alla Commissione europea secondo le norme (articolo 108, paragrafo 3) che regolano il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Sempre nell'ambito delle misure per le reti ultraveloci, era stato programmato l'obiettivo intermedio M1C2-00-ITA-8_T3- 2021 (Notifica dell'aiuto di Stato presentato alla Commissione europea in relazione al Plan Italia 1 Gbps). In proposito, la Commissione ha concluso che la misura è necessaria per ovviare ai fallimenti del mercato derivanti dall'assenza di reti a banda larga che soddisfino adeguatamente le esigenze degli utenti finali³.

Sempre nell'ambito del Piano Italia a 1 Gbps, un altro obiettivo intermedio previsto per il 2021 è M1C2-00-ITA-10_T3- 2021 (Aggiudicazione di appalti pubblici per collegamenti più rapidi relativi a Italia 1 Gbps - Progetti scolastici connessi). In proposito, risulta che al 31 dicembre state attivate 6.558 scuole con intervento Infratel e 1.132 scuole con intervento delle società regionali.

Ancora nell'ambito delle misure per le reti ultraveloci erano previsti gli obiettivi intermedi M1C2-00-ITA-11_T2- 2021 (Avvio della consultazione pubblica con gli operatori di Telecommunication per implementare connessioni più veloci), in merito al quale non sono state reperite informazioni, e M1C2-00-ITA-12 (Aggiudicazione di appalti pubblici per collegamenti più rapidi relativi a Italia 1 Gbps – Progetto Strutture sanitarie T3- 2021). In attuazione di tale ultimo obiettivo, si segnala che Infratel Italia S.p.A. ha indetto una procedura aperta ex artt. 28 e 60 del d.lgs. n. 50/2016 per individuare l'operatore economico cui affidare, mediante la sottoscrizione di un accordo quadro, la fornitura di servizi di connettività a banda ultra-larga presso le strutture del servizio sanitario pubblico sul territorio italiano, compresa la fornitura e posa in opera della rete di accesso e servizi di gestione e manutenzione.

Ancora nell'ambito dell'investimento per le reti ultraveloci è previsto il Piano "Collegamento isole minori" per fornire connettività a banda ultra-larga a determinate isole minori prive di collegamento in fibra ottica con il continente, per la realizzazione del quale era programmato il traguardo intermedio M1C2-19-ITA-1_T4- 2021 (Isole dotate di connettività a banda ultra-larga). In proposito, il bando predisposto da Infratel, la società *in-house* del ministero dello Sviluppo economico, prevedeva di individuare operatori, prevalentemente costruttori di rete, installatori, *system integrator*, cui affidare la progettazione, fornitura e posa in opera di cavi sottomarini a fibre ottiche per la connessione in banda ultra-larga di una ventina di isole minori di Sicilia, Sardegna, Puglia, Toscana. Il termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 22 dicembre senza alcuna candidatura. Pertanto, formalmente l'ITA è conseguito ma non si è svolta alcuna effettiva ed utile attività.

Alla connessione delle isole minori sono collegati anche gli obiettivi intermedi M1C2-00-ITA-13 T1- 2021 (Avvio della consultazione pubblica con gli operatori di Telecomunicazione per implementare più rapidamente connections), che risulta conseguito, e quello M1C2-19-ITA-1 T4- 2021 (Isole dotate di connettività a banda ultra-larga. 10 per cento delle isole).

Nell'ambito della M1C2, investimento 4 (Tecnologie satellitari ed economia spaziale) alla misura 4.2. Osservazione della Terra, è collegato per il 2021 l'obiettivo intermedio M1C2-00-ITA-22_T4-2021, Approvazione dei regolamenti per l'istituzione dell'INOT, relativamente al quale non sono state reperite informazioni.

³ L'esistenza di un fallimento del mercato è stata valutata attraverso la mappatura delle infrastrutture attualmente disponibili e di quelle previste e tramite una consultazione pubblica. La misura ha anche un effetto di incentivazione, in quanto facilita la diffusione e il funzionamento di reti fisse ad alte prestazioni in zone in cui gli operatori privati non sono disposti a investire a causa dei costi di installazione elevati che non sono controbilanciati da un livello adeguato di entrate previste. Infine, esistono salvaguardie sufficienti che eviteranno indebite distorsioni della concorrenza. In particolare, la misura garantisce il rispetto del principio della neutralità tecnologica, non favorendo alcuna tecnologia particolare rispetto alle altre. Inoltre, l'Italia individuerà i beneficiari mediante una procedura di gara aperta, trasparente e non discriminatoria e incoraggerà il riutilizzo delle infrastrutture esistenti. La misura favorisce la concorrenza garantendo l'accesso all'ingrosso alle reti sovvenzionate. Sulla base di tali elementi, la Commissione ha concluso che il regime è in linea con le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato.

Passando alla missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 1 (Politiche per il lavoro), alla misura Servizio Civile Universale è collegato, per il 2021, l'obiettivo intermedio M5C1-00-ITA-4_T4/2021, Attuazione del quadro di "bando di selezione" per la funzione pubblica. In data 14/12/21 è stato pubblicato il bando per la selezione di 56205 operatori volontari da impiegare in progetti afferenti a programmi di intervento di servizio civile universale da realizzarsi in Italia, all'estero e nei territori delle regioni interessate dal PON -IOG Garanzia giovani – misura 6-bis) nonché a programmi di intervento specifici per la sperimentazione del Servizio civile digitale.

Inoltre, è stato pubblicato il 25 gennaio 2022 l'Avviso di presentazione l'Avviso pubblico di presentazione dei programmi di intervento di Servizio civile universale per l'anno 2022.⁴

Collegato al precedente ITA è l'obiettivo intermedio M5C1-16 -ITA-1_T4/2021 (Persone aggiuntive che partecipano al programma universale per la funzione pubblica e ottengono annualmente la relativa certificazione), che risulta quindi in corso di conseguimento, in quanto sarà effettivamente raggiunto all'esito della selezione attualmente in fase di espletamento. Peraltro, il bando sopra citato è stato integrato da un avviso dello scorso 25 gennaio che ha ampliato di oltre 8000 unità il numero delle posizioni di volontari da selezionare e prorogato al 31 marzo p.v. il termine per la presentazione delle domande di partecipazione.

Nell'ambito della missione 5 (Inclusione e coesione), la componente 3 (Interventi speciali per la coesione territoriale), prevede l'investimento 1, Strategia nazionale per le aree interne, all'interno del quale si colloca la misura NSIA Strutture sanitarie di prossimità territoriale. Alla suddetta misura è connesso l'obiettivo intermedio Interventi speciali per la coesione territoriale M5C3-00-ITA-2_T4-2021, Selezione delle strutture sanitarie in prossimità territoriale, in merito alla quale risulta in fase di conclusione la predisposizione dell'avviso pubblico e la costruzione di un portale WEB per la presentazione delle candidature. Inoltre, con decreto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale n. 305 del 29 dicembre 2021 è stato pubblicato l'avviso pubblico per la presentazione di proposte d'intervento per la selezione di progetti volti a consolidare le farmacie rurali da finanziare nell'ambito del PNRR.

Sempre nell'ambito della M5C3, per la valorizzazione dei beni confiscati alla mafia, è previsto l'obiettivo intermedio M5C3-00-ITA-3 T4-2021 (Procedura di gara per progetti sui beni confiscati al crimine organizzato). In proposito, L'Agenzia per la Coesione territoriale ha prorogato al 28 febbraio 2022 i termini per la presentazione delle domande relative all'avviso pubblico rivolto a progetti di recupero, ri-funzionalizzazione e valorizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata presenti nelle regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia)⁵.

Ancora nell'ambito della M5C3, sono previsti interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore, cui è collegato il traguardo intermedio M5C3-00-ITA-5_T4-2021 (Organizzazioni del Terzo Settore coinvolte in

⁴ L'Avviso viene suddiviso nelle Sezioni "Servizio civile universale - Ordinario", "Servizio civile universale - Digitale", di seguito indicato anche Servizio civile digitale o SCD, "Servizio civile universale - Ambientale", di seguito indicato anche Servizio civile ambientale o SCA. Gli enti di servizio civile iscritti all'albo di servizio civile universale possono presentare programmi d'intervento specifici e progetti di servizio civile universale afferenti alle seguenti sezioni fino al termine indicato per ciascuna di esse:

Sezione Servizio civile universale, di carattere ordinario: ore 14.00 del giorno 29 aprile 2022; la sezione è finanziata con le risorse del Fondo nazionale per il servizio civile e con quelle appositamente stanziati dal PNRR. Ciascun programma di intervento di servizio civile universale – ordinario può realizzarsi esclusivamente in Italia o esclusivamente all'estero.

Sezione SCD - Servizio civile digitale: ore 14.00 del giorno 10 marzo 2022; i programmi di intervento previsti per circa 2.400 operatori volontari sono finalizzati all'attuazione del Programma quadro del "Servizio Civile Digitale", al cui finanziamento sono destinate le risorse appositamente stanziati dal PNRR.

Sezione SCA – Servizio civile ambientale, di carattere sperimentale: ore 14.00 del giorno 29 aprile 2022; i programmi di intervento previsti per circa 1.200 operatori volontari sono finalizzati all'attuazione del Programma quadro di sperimentazione del "Servizio Civile Ambientale", al cui finanziamento sono destinate le risorse relative all'anno 2021.

⁵ In particolare, il bando finanzia opere di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione o adeguamento di questi beni, che potranno così essere restituiti alla collettività. La destinazione finale delle opere potrà essere di natura istituzionale, sociale o economica, con il vincolo di riutilizzare i proventi a scopi sociali e per reinserire quanto prodotto nel circuito della legalità.

base a graduatorie o interventi in corso/conclusi sulla povertà educativa). In proposito è on line la graduatoria relativa all'Avviso pubblico 2020 rivolto al terzo settore per la presentazione di progetti per il contrasto alla povertà educativa da finanziare nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, Lombardia e Veneto a valere sulle risorse di cui all'art. 246 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 180 del 18-07-2020.

Come emerge dagli elementi sopra descritti, il tasso di attuazione degli obiettivi intermedi ITA (a differenza di quanto avvenuto con gli obiettivi principali concordati con la Commissione europea) appare di dimensioni notevolmente minori. Probabilmente, tale differenza tra il tasso di attuazione tra le due categorie di obiettivi è anche conseguenza della diversa loro natura, atteso che – limitatamente a tale fase di programmazione – gli obiettivi concordati con la Commissione europea aveva quasi esclusivamente (per quanto concerne la PCM) natura normativa mentre quelli intermedi assunti autonomamente dall'Italia avevano natura più propriamente gestionale.

Gli interventi del Ministero dell'economia e delle finanze (lato entrate)

Sul fronte delle entrate un primo, preliminare traguardo indicato è quello dell'adozione, entro il quarto trimestre del 2021, di una relazione “per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale dovuta all'omessa fatturazione, in particolare nei settori più esposti all'evasione fiscale, anche attraverso incentivi mirati per i consumatori” (M1C1-101).

Con la Relazione del 20 dicembre 2021 il Governo italiano ha adempiuto a tale prima prescrizione. La Relazione contiene indicazioni quantitative sul fenomeno dell'omessa fatturazione, avanza una valutazione *ex post* degli incentivi correlati ai pagamenti elettronici effettuati dai consumatori finali, descrive le azioni intraprese dall'amministrazione ai fini della gestione del rischio di conformità e, infine, individua le diverse misure che potrebbero collocarsi all'interno di una strategia per il contenimento dell'evasione da omessa fatturazione.

Muovendo dalla tradizionale suddivisione del *gap* IVA in evasione da omesso versamento, evasione da omessa dichiarazione ed evasione da omessa fatturazione⁶, la Relazione rileva preliminarmente come la diffusione dei pagamenti elettronici possa, sul piano teorico, costituire una precondizione per contrastare l'omessa fatturazione nei rapporti *B2C* evidenziando tuttavia la scarsa efficacia e l'onerosità degli incentivi accordati al consumatore finale che, nella sostanza, riproducono lo schema già esplorato con poco successo del contrasto di interessi.

A ciò si aggiunga la difficoltà di utilizzare in modo agevole ai fini dell'accertamento l'informazione relativa alla transazione elettronica.

In tema di evasione, la Relazione, richiamando i più recenti dati contenuti nella *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, ricorda che nel periodo 2014-2019 la media del *gap* complessivo è stata di 105 miliardi e quello IVA di circa 33 miliardi con una tendenza alla riduzione. Tale riduzione risulterebbe in parte significativa correlata all'introduzione della fatturazione elettronica, anche se non si evidenzia un analogo miglioramento sul fronte dell'IRPEF relativa alle attività di lavoro autonomo e di impresa.

La Relazione analizza quindi (secondo paragrafo) gli effetti prodotti dal piano *Italia cashless* che si è articolato nei due strumenti del *Cashback* e della *Lotteria degli scontrini*.

Relativamente al primo viene rilevato che esso “ha contribuito a stimolare l'uso dei pagamenti elettronici... ma non sembra aver conseguito effetti significativamente differenti per i settori a più elevata propensione all'evasione fiscale”, concludendo per l'inopportunità di una sua riproposizione anche tenuto conto dell'onerosità del progetto. Al riguardo vanno richiamate le osservazioni critiche che questa Corte ha formulato nel Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica⁷ evidenziando, in particolare, l'assenza di discriminazione tra i beni e servizi

⁶ In modo impreciso l'evasione da omessa fatturazione viene assimilata all'“evasione con consenso”, trascurando il fatto che in molte situazioni il consumatore finale non è consapevole dell'omissione (si pensi al frequente caso di emissione del c.d. “preconto” da parte dei ristoratori in luogo del documento fiscale o al rilascio del solo scontrino della bilancia utilizzata per pesare la merce).

⁷ Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica, Gli incentivi all'uso della moneta elettronica, pag. 147 e segg.

oggetto della transazione e i soggetti che rendono la prestazione, nonché l'irrazionale configurazione del *Super cashback*, foriera di abusi e particolarmente onerosa.

È utile sottolineare che le disposizioni normative ma soprattutto regolamentari⁸ che hanno istituito e reso operativo il *cashback* non hanno previsto una interrelazione tra tale processo e quello di certificazione fiscale. Soltanto con l'art. 5-*novies* del d.l. n. 146 del 2021⁹ è stato disciplinato l'obbligo, per gli operatori finanziari che mettono a disposizione degli esercenti i sistemi di pagamento elettronico, di trasmettere telematicamente all'Agenzia delle entrate i dati identificativi di tali sistemi nonché l'importo complessivo delle transazioni giornaliere effettuate mediante gli stessi. L'amministrazione fiscale sarebbe pertanto ora in grado di incrociare tempestivamente e puntualmente i dati del transato elettronico giornaliero di un operatore IVA con quelli di certificazione fiscale acquisiti con i processi di fatturazione elettronica e dei corrispettivi telematici.

Quanto alla Lotteria degli scontrini, i dati forniti evidenziano un deludente andamento decrescente delle "giocate" e fanno propendere per una revisione del sistema premiale e per una semplificazione dell'attuale regolamentazione¹⁰.

La Relazione (paragrafo 3) illustra l'evoluzione dei processi di "analisi del rischio" per la individuazione dei contribuenti da sottoporre a controllo e per la stimolazione della *compliance*.

Particolare rilievo assume, in tale contesto, la possibilità di utilizzare i dati dell'Archivio dei rapporti finanziari e quelli contenuti nei *file* delle fatture elettroniche sulla natura, qualità e quantità dei beni ceduti e dei servizi prestati. A questo proposito l'interlocuzione tra l'Agenzia delle entrate e l'Ufficio del Garante della *privacy* sembrerebbe giunta a un soddisfacente punto di convergenza (pareri del 22 dicembre 2021).

Quanto alla concreta possibilità di utilizzare proficuamente tali dati ai fini del contenimento dell'evasione, sembra utile operare una distinzione tra i diversi momenti nei quali può articolarsi l'attività di controllo. Partendo dall'ultima eventuale fase, quella dell'accertamento, è evidente come la disponibilità dei dati dei movimenti finanziari e dei dati descrittivi delle fatture favorisca l'attività di accertamento, sia nella selezione delle posizioni sia nel concreto espletamento del controllo, anche se finora si è fatto scarso uso delle indagini finanziarie in sede di esecuzione dei controlli¹¹, anche per la complessità dell'istruttoria.

Onde evitare eccessivi ottimismo sugli effetti che possono derivare, nella attuale critica situazione operativa dell'amministrazione fiscale, dalla disponibilità delle informazioni in argomento va tenuto presente, come emerge dai dati riportati nella già citata Relazione al rendiconto 2020, che il numero dei controlli risulta da tempo in forte riduzione e appare ben lungi dal poter produrre una significativa deterrenza. Pure va considerato che l'esito dei controlli è già oggi nella stragrande maggioranza dei casi positivo e che, tuttavia, una buona parte dei controlli notificati non viene definita bonariamente, né viene contestata innanzi alle commissioni tributarie. Tale circostanza lascia prevedere un probabile esito negativo del controllo in termini di possibilità di riscossione delle somme dovute.

Più complessa appare l'utilizzazione delle informazioni desumibili dalle banche dati per la sollecitazione al ravvedimento attraverso l'invio delle c.d. *lettere di conformità*, dovendo esse fondarsi su riscontri attendibili. In ogni caso è evidente che debba esistere una coerenza tra il numero di posizioni interessate alle segnalazioni e i controlli (automatizzati o ordinari) che l'amministrazione sia in grado di svolgere *ex post* quando non venga fornito riscontro alle segnalazioni inviate.

Quanto all'utilizzabilità delle informazioni finanziarie e sui contenuti delle fatture nella fase di accompagnamento alle dichiarazioni e al versamento dei tributi, esso potrebbe costituire

⁸ Articolo 1, comma 288, della legge n. 160/2019 e decreto ministeriale n. 156/2020.

⁹ Che ha modificato l'articolo 22, comma 5, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124.

¹⁰ Con riguardo alla Lotteria questa Corte, nel Rapporto coordinamento della finanza pubblica 2021, pag. 152 e segg. ha avuto modo di rilevare la macchinosità dell'attuale regolamentazione e l'esigenza di unificare l'operazione di pagamento elettronico con quelle di rilevazione del corrispettivo e di partecipazione alla Lotteria stessa, nonché la necessità di concentrare l'iniziativa sui settori a maggior rischio di evasione sui ricavi.

¹¹ Si veda la Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2020, volume I, Tomo I, pagg. 71-72 e pag. 119.

una importante evoluzione positiva del sistema, idonea ad indurre comportamenti maggiormente coerenti già nella fase di instaurazione del rapporto tributario. Ciò richiederebbe, tuttavia, alcuni presupposti fondamentali quali la capacità di mettere a disposizione degli stessi contribuenti, già nella fase dichiarativa e salvaguardando le necessarie esigenze di riservatezza, le informazioni disponibili – azione questa che l'amministrazione appare in grado di realizzare, considerati i progressi fatti negli ultimi anni per il miglioramento dei servizi *on line* – e di aprire con i soggetti che possano apparire “*non compliant*”, sulla base delle analisi di rischio effettuate, un dialogo collaborativo per favorirne l'adempimento.

La Relazione (paragrafo 4) prospetta quindi le possibili misure che il Governo dovrà adottare nel I semestre del 2022 per la realizzazione di una strategia integrata finalizzata alla riduzione dell'evasione.

Relativamente agli incentivi finalizzati a ridurre l'evasione B2C viene esclusa una ripresa del *Cashback*, mentre viene ipotizzata una revisione della Lotteria degli scontrini per pervenire a un diverso sistema premiale e realizzare una semplificazione della procedura. Una nuova impostazione delle incentivazioni dovrebbe indirizzarle esclusivamente verso i settori a maggior rischio di evasione, adottare un equilibrato sistema premiale e, nel caso della Lotteria, unificare il processo di pagamento mediante carta con la partecipazione al gioco e assicurare un riscontro istantaneo dell'esito al consumatore.

Tra le ulteriori azioni di contrasto ipotizzate, particolare rilievo assume la prospettata estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica ai contribuenti che hanno optato per il “regime di vantaggio”¹² e a quelli che si trovano nel regime forfetario¹³ (circa 1,8 milioni di contribuenti nel 2019). Si tratta di una previsione da tempo auspicata dalla Corte nell'ambito di una revisione dell'attuale regime forfetario allo scopo di colmare la vasta zona d'ombra presente nel sistema¹⁴.

Quanto all'introduzione del “preavviso di accertamento” che, in caso di inerzia del destinatario acquisisce efficacia esecutoria, si tratta di una reviviscenza, aggiornata, dell'avviso di accertamento parziale automatizzato di cui all'art. 41-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 introdotto, nella prima versione, con il d.P.R. 309 del 1982.

Tra le misure prospettate nel documento assoluto rilievo dovrebbe avere, infine, l'incremento del personale dell'Agenzia delle entrate, considerato che l'attuale previsione di 4.113 assunzioni entro il 2023 non è idonea a colmare le 5.267 unità di personale delle quali è prevista l'uscita entro lo stesso anno.

Come già accennato, al traguardo preliminare costituito dalla presentazione della citata Relazione, nel II trimestre 2022, secondo quanto previsto al punto M1C1-103, dovranno fare seguito, l'entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato e delle disposizioni regolamentari e completamento delle procedure amministrative per incoraggiare il rispetto degli obblighi fiscali (tax compliance) e migliorare gli *audit* e i controlli (M1C1-103).

Tali disposizioni devono comprendere: i) la piena operatività della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per la messa a disposizione della dichiarazione IVA precompilata, di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 127/2015; ii) la banca dati utilizzata per le “lettere di conformità” (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state rilevate anomalie) migliorata al fine di ridurre l'incidenza dei falsi positivi e aumentare il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti; iii) l'entrata in vigore della riforma della legislazione al fine di garantire sanzioni amministrative efficaci in caso di rifiuto da parte di fornitori privati di accettare pagamenti elettronici (riferimento all'originario articolo 23 del decreto-legge n. 124/2019, abrogato con la conversione in legge); iv) il completamento del processo di pseudonimizzazione dei dati di cui all'articolo 1, commi 681-686, della legge n. 160/2019, e istituzione dell'infrastruttura digitale per l'analisi dei mega dati generati attraverso l'interoperabilità della banca dati completamente pseudonimizzata, al fine di aumentare l'efficacia dell'analisi dei rischi alla base del processo di selezione; v) l'entrata in vigore di atti di

¹² Già previsto dall'art. 27 del d.l. 98 del 2011.

¹³ Di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della legge n. 190 del 2014.

¹⁴ Si veda, da ultimo, la Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2020, Volume I, Tomo I, pag. 166.

diritto primario e derivato che attuano azioni complementari efficaci basate sul riesame di eventuali misure per ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

L'indicatore qualitativo del conseguimento del Traguardo è rappresentato dalla *"Indicazione nel testo di legge e delle disposizioni regolamentari della data di entrata in vigore"*¹⁵.

Ad oggi, si può rilevare che, con riferimento all'Obiettivo n. iii), l'art. 19-ter, del decreto-legge n. 152 del 2021 ha introdotto una sanzione amministrativa a carico di coloro che, essendovi tenuti, rifiutano il pagamento mediante carta elettronica di pagamento. La decorrenza di tale regime sanzionatorio è, tuttavia, prevista, soltanto dal 1° gennaio 2023¹⁶.

Con riferimento ai restanti 4 obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2022, dalle informazioni riportate nell'Allegato 3 al PNRR *"Schede obiettivi quantitativi e qualitativi a giugno 2022" - Aggiornato al 23 febbraio 2022*, risulta che - allo stato - si è in una fase di sostanziale valutazione e programmazione operativa delle azioni e delle misure da intraprendere, e ciò ad eccezione dell'obiettivo "piena operatività della banca dati e dell'infrastruttura informatica" in relazione al quale risulta attivata - dal mese di settembre 2021 - una fase di sperimentazione, in merito al cui andamento ed esito - allo stato - non risultano informazioni.

Per il 2022 non sono previsti obiettivi intermedi per il III trimestre.

Ulteriori obiettivi specifici da conseguire entro il IV trimestre 2022 concernono: l'incremento di almeno il 20 per cento, rispetto al risultato del 2019, del numero di lettere di conformità inviate ai contribuenti in presenza di anomalie (M1C1-105), che dovranno quindi passare da 2.150.908 a 2.581.090; la riduzione del 5 per cento dei "falsi positivi" rispetto al valore riscontrato nel 2019 (M1C1-106), il cui numero nel 2022 non dovrà conseguentemente superare i 132.825 casi; l'incremento del gettito prodotto dalle stesse lettere di conformità (M1C1-107), che dovrà aumentare di almeno il 15 per cento rispetto al risultato di quelle inviate nel 2019 giungendo a 2.449,5 milioni.

Considerando che per la valutazione del raggiungimento dei suddetti obiettivi, risulta necessario conoscere il corrispondente dato del 2019, la Corte si riserva ogni valutazione, anche in via prospettica, all'esito del riscontro che sarà fornito al riguardo.

Prevista entra il quarto trimestre 2021 anche l'attuazione dello "Sportello Unico Doganale", in conformità al Regolamento U.E 1239/2019 che ha istituito, a decorrere dal 15 gennaio 2025, un sistema di interfaccia unica marittima europea (EMSWe) e con il Regolamento UE 2020/1056 del 15 luglio 2020 relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci (Testo rilevante ai fini del SEE). A conclusione di un lungo iter procedimentale, con d.P.R. 29 dicembre 2021, n. 235 è stato approvato il Regolamento recante la disciplina del SUDOCO, entrato in vigore il 15 gennaio 2022¹⁷.

¹⁵ Secondo gli *"Operational Arrangements"* approvati in data 22 dicembre 2021, la verifica dell'effettivo conseguimento è basata: i) sulla pubblicazione nella G.U. degli atti normativi di natura primaria e secondaria, con specifico riguardo alle previsioni che indicano l'entrata in vigore delle norme di interesse degli obiettivi; nonché ii) sull'esame della documentazione che dovrà compiutamente giustificare come il traguardo, comprensivo di tutti gli elementi costitutivi (n. 5 obiettivi), sia stato raggiunto in maniera soddisfacente.

¹⁶ Per l'applicazione della sanzione la norma, peraltro, fa riferimento alla procedura definita dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, soluzione questa non priva di complessità, in ragione degli effetti connessi alla scelta di definire e, quindi, di gestire come sanzione amministrativa, la violazione di un adempimento con finalità eminentemente tributaria.

¹⁷ Il Regolamento disciplina lo Sportello unico doganale e i controlli (SUDOCO), al fine di attuare il coordinamento in via telematica di tutti i procedimenti e controlli connessi all'entrata e all'uscita delle merci nel o dal territorio nazionale e di assicurare il conseguimento dell'obiettivo di cui alla missione 3, riforma 2.1., «Semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico dei Controlli» del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli assume il ruolo di coordinamento dei procedimenti e dei controlli attraverso il portale, che diventa lo strumento per assicurare l'interoperabilità tra amministrazioni e organi dello Stato. Le modalità tecniche di realizzazione del SUDOCO e il loro aggiornamento saranno, infatti, definite con provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, anche con l'obiettivo di assicurare l'interoperabilità tra i relativi sistemi in conformità con gli sviluppi tecnici e regolatori definiti in sede europea.

In attuazione di tale previsione, con determinazione direttoriale del 28 gennaio 2022 (Prot. 39493/RU), l'Agenzia delle dogane ha proceduto ad individuare l'architettura del sistema SUDOCO, individuandone le tre componenti, le rispettive

Come già anticipato, la Riforma fiscale, per specifica previsione del Piano, non è compresa nel perimetro delle azioni ivi previste, ma è destinata ad accompagnarne l'attuazione al pari di una serie di altre misure funzionali a mitigare le conseguenze economiche e sociali della crisi e a rafforzare la coesione economica e sociale del Paese.

Anche alla luce delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia (CSR) del 2019, nel Piano viene evidenziata la necessità che la riforma si sostanzi in un intervento complessivo *“che parta da una analisi operata da esperti in materia fiscale e che abbia come obiettivo principale la definizione di un sistema fiscale certo ed equo”*¹⁸. Secondo il Piano, seguendo tali coordinate sarebbe in tal modo incentivata anche la *tax compliance* e la partecipazione al lavoro delle donne e dei giovani.

Il Piano prevedeva la data del 31 luglio 2021, come termine per la presentazione al Parlamento del disegno di legge di delega. Esso è stato presentato dal Governo il 29 ottobre 2021 ed è tuttora all'esame del Parlamento (A.C. 3343).

Gli interventi del Ministero dell'economia e delle finanze (lato spese)

Per quanto riguarda il progetto di riforma relativo alla *spending review*, al 31.12.2021 risulta raggiunto l'obiettivo primario dell'entrata in vigore delle disposizioni legislative che prevedono un rafforzamento del ruolo del MEF nei processi di monitoraggio e valutazione. In particolare, con l'art. 9, comma 8, del d.l. n. 152 del 2021, è stato istituito il Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa. Il Comitato, in cui è prevista anche la presenza di un rappresentante della Corte dei conti, verrà concretamente attivato nel corso del primo semestre 2022¹⁹.

Entro il primo semestre 2022 verranno definiti e adottati gli obiettivi di risparmio per gli esercizi 2023, 2024 e 2025. Entro la fine dello stesso anno è prevista l'adozione di una relazione sull'efficacia delle pratiche utilizzate dalle amministrazioni selezionate per valutare l'elaborazione e l'attuazione dei piani di risparmio. È da osservare, in merito, che la definizione degli obiettivi di risparmio si pone in continuità con quanto finora operato con le leggi di bilancio, ma con un non irrilevante elemento di novità, rappresentato dal fatto che questa volta, attraverso l'attività del Comitato, dell'Unità di missione e dei nuclei di valutazione, gli obiettivi di risparmio verranno individuati in condivisione con le amministrazioni interessate dando così piena attuazione alle previsioni del d.l. n. 196/2009.

Circa la riforma della contabilità pubblica, va ricordato che il MEF-RGS, in attuazione della Direttiva 2011/85/UE²⁰, aveva già avviato un percorso di riforma teso ad implementare un

modalità di funzionamento, i singoli processi componenti il “macro-processo” SUDOCO e il metodo operativo per la definizione dei processi di interoperabilità. Allo stato non è nota la data dell'effettiva messa in operatività del nuovo sistema.

¹⁸ Nel PNRR viene, in particolare, auspicata un'attività di raccolta e razionalizzazione della legislazione fiscale in un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, da far a sua volta confluire in un unico Codice tributario. Le nuove regole dovranno avere stabilità nel tempo, per evitare che gli operatori del settore (ivi compresa l'Amministrazione finanziaria) debbano continuamente adattarsi a mutate cornici normative. Il tutto al fine di semplificare il sistema e dare attuazione al principio certezza del diritto. In questa prospettiva si inserisce la revisione dell'IRPEF, con il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici.

¹⁹ Il Comitato è presieduto dal Ragioniere generale dello Stato ed è composto dai dirigenti generali del Ministero appositamente delegati dal Ragioniere generale, dai dirigenti generali di volta in volta competenti in relazione alla materia trattata, da un componente della segreteria tecnica del Ministro dell'economia e delle finanze, da un rappresentante della Banca d'Italia, un rappresentante dell'ISTAT e un rappresentante della Corte dei conti. Il Comitato ha funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di analisi e di valutazione della spesa e di supporto alla definizione della proposta del Ministro dell'economia e delle finanze per l'applicazione dell'art. 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196. A supporto del Comitato opererà una neocostituita Unità di missione con funzioni di segreteria tecnica. L'Unità di missione concorrerà, altresì, all'attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa di cui di cui all'art. 39 della legge n. 196/2009.

²⁰ Nel mese di novembre 2011, il Consiglio dell'Unione Europea aveva emanato la Direttiva, con l'obiettivo di rafforzare la *governance* economica dell'Unione Europea e assicurare un'armonizzazione dei conti degli Stati Membri, anche attraverso l'adozione di standard contabili. La Direttiva ha individuato come elementi essenziali della contabilità pubblica degli Stati Membri gli IPSAS e la contabilità *accrual*.

sistema di contabilità unico (per tutta la PA) di tipo *accrual* e l'inserimento della sua previsione nel PNRR ne garantisce ora la piena e puntuale realizzazione dovendo rispettare gli obblighi assunti verso l'Europa sia in termini di contenuti che di tempi. In particolare, con la Determina del MEF-RGS n. 35518 del 05/03/2020 è stata istituita la Struttura di governance per la definizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale unico per le pubbliche amministrazioni. Per l'adozione di tale sistema il MEF-RGS ha realizzato, in accordo con la Commissione Europea, tre diversi progetti finalizzati ad analizzare *l'accounting maturity* del nostro Paese e ad individuare le soluzioni più idonee per avviare un percorso di implementazione di un framework contabile incardinato sul principio *accrual*²¹.

Nel Piano triennale dei lavori della Struttura di governance²², definito dal Comitato Direttivo, vengono descritti gli obiettivi, le azioni e i tempi delle attività che saranno realizzate nel triennio 2020-2023, con un orizzonte temporale che si estende fino al 2025²³, in linea con le scadenze indicate dalla Commissione europea – Eurostat.

A supporto di tale disegno di riforma, RGS ha realizzato il sistema informativo INIT, basato su un'architettura *Erp (Enterprise resource planning)* e strutturato in moduli collegati e integrati, capaci di misurare, con un'unica rilevazione contabile, il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico (per centri di costo) di uno stesso fatto di gestione²⁴ favorendo una semplificazione dei processi, l'armonizzazione contabile ed una migliore qualità dei dati.

In attuazione della Riforma, il decreto-legge n. 152 del 2021 (articolo 9, commi 14-17) ha previsto che le proposte relative ai principi e gli standard contabili siano trasmesse, per il parere, alla Commissione Arconet²⁵ al fine di favorire la partecipazione degli enti territoriali alla definizione della riforma.

Gli interventi del Ministero dello Sviluppo economico

Nel semestre 2021, relativamente al PNRR, gli obiettivi concordati a livello europeo di competenza dell'amministrazione erano 3 (dei 51 complessivi) e sono stati tutti realizzati. Si tratta di 3 *milestone* consistenti nell'adozione di provvedimenti attuativi delle misure previste nel piano.

Il primo (MIC2-2) prevedeva l'entrata in vigore degli atti giuridici per mettere a disposizione dei beneficiari i crediti di imposta Transizione 4.0, nonché l'istituzione del Comitato

²¹ Si tratta di:

“Design of the accrual IPSAS/EPAS based accounting reform in the Italian public administration. Avviato nel mese di gennaio 2018 e concluso nel mese di maggio 2019, intende fornire gli elementi di base per disegnare un sistema contabile basato sul principio di competenza economica (*accrual*) per l'intero settore della pubblica amministrazione; *“Design a chart of accounts for the EPSAS/IPSAS based accrual accounting* Avviato nel mese di gennaio 2019 e finanziato dall'UE, mira a definire un piano dei conti multidimensionale finalizzato a rilevare le transazioni contabili in linea con il principio di competenza economica (*accrual*) e in grado di migliorare l'affidabilità delle informazioni di natura contabile. In particolare, ha ad oggetto l'elaborazione di un piano dei conti coerente con una contabilità economico-patrimoniale, determinante per l'adozione degli standard internazionali di contabilità pubblica (IPSAS) e dei futuri standard europei (EPAS);

Support for the implementation of the accrual IPSAS/EPAS based accounting in the Italian public administration Avviato a febbraio 2020 e finanziato dall'UE, intende approfondire gli argomenti di seguito riportati, per l'elaborazione di documenti utili al processo decisionale della RGS: *Conceptual framework; New accounting standards; Implementation manual; New accounting policies; Accrual accounting training*

²² Approvato il 24 settembre del 2020 a cui ha fatto seguito l'approvazione Programma annuale nella riunione dello *Standard Setter Board* del 5 novembre 2020.

²³ In merito alle azioni ed attività da sviluppare, il Piano prevede entro il 2023 la predisposizione degli standard contabili (quadro concettuale, Standard contabili, Piano dei Conti Multidimensionale, Proposta di modifiche al piano dei conti, Manuali operativi, Programma di *training*, Definizione del processo di implementazione del sistema) ed entro il 2025 il completamento effettivo dell'implementazione del sistema.

²⁴ Di fatto, le rilevazioni contabili delle amministrazioni centrali sono state trasferite su Init dal 15 aprile 2021, influenzando dunque la revisione del Budget 2021 e la predisposizione del Budget 2022/2024 (Circolari MEF-Rgs n. 1 del 13 gennaio 2021, n. 9 del 19 marzo 2021, n. 14 del 21 aprile 2021, n. 16 del 25 maggio 2021)."

²⁵ L'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 118 del 2011, corretto e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, ha istituito, presso il MEF, la Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione Arconet) con il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi e enti strumentali, esclusi gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale

Scientifico per la valutazione dell'impatto economico degli interventi di Transizione 4.0. Con risoluzione dell'Agenzia delle entrate (risoluzione n. 68/E del 30/11/2021), sono stati istituiti i codici tributo per utilizzare in compensazione i crediti d'imposta "Transizione 4.0". Inoltre, il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 23/11/2021, ha emanato il decreto che indica le finalità, il funzionamento e la composizione del comitato scientifico.

Il secondo obiettivo (M4C2-10) consiste nel varo dell'invito a manifestare interesse per l'identificazione dei progetti nazionali, compresi i progetti IPCEI microelettronica. La *milestone* è stata conseguita mediante la pubblicazione sul sito del MISE degli avvisi di manifestazione di interesse, integrati con i requisiti del DNSH.

Il terzo traguardo è consistito nell'adozione del decreto del 30 settembre 2021 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, che disciplina le modalità di azione del Fondo a sostegno dell'imprenditoria femminile.

A questi vanno aggiunti 5 obiettivi intermedi. Si tratta, anche in questi casi, di misure organizzative e regolamentari, strumentali a garantire il perseguimento di obiettivi europei successivi. 2 risultano raggiunti a fine anno: trattasi dell'adozione del decreto 21 aprile 2021 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di standardizzazione delle procedure per la concessione di agevolazioni da parte del Fondo IPCEI, nonché della costituzione del Comitato del Fondo impresa donna. Gli ulteriori 3 sono in corso di svolgimenti ma, nella prospettiva del ministero, non presentano criticità attuative.

Dal punto di vista delle realizzazioni effettive entro il dicembre scorso era prevista una spesa di 2,8 miliardi, di cui 2 miliardi a valere sul PNRR e 0,8 miliardi sul FC; di questi 2,5 miliardi si riferiscono ai crediti d'imposta Transizione 4.0 (per 1,5 miliardi considerati interventi in essere). Di questi le somme gestite sui capitoli di bilancio del MISE (cap. 7493, pg. 2, 3, e 4 limitatamente a 704 milioni), pari a circa 1,3 miliardi risultano integralmente pagate, trattandosi di riversamenti in favore della contabilità speciale n. 1778 intestata «Agenzia delle entrate - Fondi di bilancio». Sulle risorse coperte dal FC risultano, a fine 2021, integralmente pagate le somme stanziare per 100 milioni destinati agli accordi per l'innovazione.

Nel semestre in corso (I semestre 2022), il Ministero è impegnato nel raggiungimento di 5 obiettivi, tutti qualificati come *milestone*, di cui una riferibile al primo trimestre e già conseguita attraverso l'adozione del decreto ministeriale concernente la definizione della politica di investimento dei contratti di sviluppo (M1C2). Allo stato risulta altresì raggiunto il traguardo consistente nell'adozione del decreto ministeriale che individua gli obiettivi e le modalità di attuazione dell'investimento rinnovabili e batterie (M2C2). Le attività per il raggiungimento degli ulteriori tre traguardi sono state avviate, ma figurano ancora in corso; non appaio tuttavia emergere criticità che possano ostare al rispetto delle tempistiche imposte.

Gli interventi del Ministero del lavoro

Nel secondo semestre del 2021 era stato previsto il conseguimento da parte del Ministero di due traguardi/obiettivi, sui 51 complessivamente contemplati dagli impegni assunti in sede europea (rispettivamente 27 riforme e 24 investimenti). In particolare,

- il primo traguardo/obiettivo esterno riguardava l'entrata in vigore del decreto interministeriale che istituisce il programma nazionale "Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)" (missione 5, Componente 1). Il traguardo è stato raggiunto il 5 novembre 2021, con il varo del predetto decreto;
- il secondo traguardo/obiettivo riguardava l'entrata in vigore del Piano operativo per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani. Il Piano è stato adottato lo scorso 9 dicembre 2021. Esso definisce i requisiti dei progetti che dovranno essere presentati dagli enti locali, indicando quattro dimensioni di intervento: 1) sostegno ai genitori di minori fino a 17 anni; 2) sostegno all'autonomia degli anziani; 3) servizi a domicilio per gli anziani; 4) sostegno agli assistenti sociali. Va segnalato che il Piano Operativo di cui

trattasi ha previsto un “cronoprogramma indicativo” che evidenzia passaggi ed azioni da intraprendere fino al 30 giugno 2026.

Il traguardo della rata di dicembre 2021 è il primo passo per la realizzazione dell’investimento per il sostegno alle persone vulnerabili (M2C2 – Investimento 1.1), a sua volta strettamente connesso con l’adozione della legge quadro sul sistema di interventi in favore degli anziani non autosufficienti (M5C2 – Riforma 1.2), prevista dal PNRR per il 2023.

Il Programma GOL codifica un approccio personalizzato delle politiche attive e definisce percorsi specifici che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni (LEP), esigibili da ogni lavoratore, con priorità per i soggetti più vulnerabili (M5C1-1). L’aspetto innovativo del programma, di recente rimarcato dallo stesso Ministro del lavoro in sede parlamentare (audizione di inizio febbraio 2022) è costituito dalla calibrazione dell’intervento in relazione ad esigenze formative specifiche finalizzate a colmare carenze (cosiddetto skill gap) che possono richiedere o percorsi di “mero” aggiornamento (*upskilling*) o di vera e propria riqualificazione (*reskilling*).

Allo stesso traguardo contribuisce anche il Piano nazionale Nuove Competenze, adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 14 dicembre 2021.

Il raggiungimento dei due menzionati traguardi/obiettivi “finali” posti per il 2° semestre 2021, è stato segnato da una serie di scadenze *intermedie* (obiettivi intermedi) che erano state predefinite nella programmazione interna (e nell’ambito dei cronoprogrammi delle diverse attività) che non ha rilievo ai fini europei. Oltre alla “scadenza interna” fissata già per il secondo trimestre 2021 e riguardante l’elaborazione dei Piani regionali di rafforzamento dei CPI, tra luglio e dicembre 2021, quindi nel semestre di rilievo, si segnala in particolare il conseguimento dei seguenti obiettivi intermedi: T3-21: Deliberazioni regionali su Piano rafforzamento dei CPI e approvazione da MLPS ; T3-21: Costituzione Task Force MLPS-Regioni per la pianificazione e coordinamento del Piano operativo per la presentazione da parte degli ATS delle proposte di progettualità missione 5, Componente 2, Investimenti 1.1, 1.2 e 1.3; T4-21: d.m. riparto risorse PNRR per sistema duale pubblicato su portale MLPS.

Il Ministero ha riferito le seguenti informazioni specifiche: il 28 luglio 2021 è stato approvato il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 contenente le Schede Tecniche e i richiami alle Linee Guida delle Linee di attività dei progetti PNRR. Nella stessa data è avvenuta la costituzione della cabina di regia per i progetti sociali del PNRR a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell’ambito della Rete della protezione e dell’inclusione sociale.

Sono stati tali due adempimenti di base che hanno creato poi le condizioni per poter addivenire il 9 dicembre 2021 all’approvazione, con decreto direttoriale, del Piano operativo degli interventi territoriali e quindi, il 15 dicembre 2021 alla trasmissione ai soggetti partecipanti alla Cabina di regia PNRR del numero indicativo di progetti, per ciascuna linea di attività, che potranno essere finanziati nei territori di ciascuna Regione e Provincia Autonoma.

Il processo che ha portato al conseguimento dei traguardi/obiettivi posti non ha evidenziato caratteristiche da segnalare come sostanzialmente critiche. Va comunque ricordato che si è reso necessario chiarire la formulazione del paragrafo 5.3 del sopra citato Piano operativo e che pertanto è stata approvata una integrazione emendativa volta a contrastare il rischio di una sottorappresentazione delle aree geografiche a maggiore densità di popolazione, aree dove si addensano maggiormente le situazioni di vulnerabilità sociale. A tal fine è stato chiarito che al fine di “consentire la presentazione di un numero di progettualità adeguato, per la linea di investimento 1.1 e relativi sub-investimenti potranno essere attivati più progetti nello stesso ATS in ragione di 1 ogni 500mila abitanti (con approssimazione all’unità superiore), fermo restando che tendenzialmente tutti gli ATS dovranno partecipare alle progettualità”.

Durante il semestre in corso (1° semestre 2022), che sarà più specifico oggetto della seconda Relazione semestrale della Corte (ottobre 2022), il Ministero dovrà conseguire n. 3 traguardi/obiettivi sui 47 complessivamente previsti dal Piano.

Essi riguardano, in dettaglio:

T1-2022 - Entrata in vigore del Piano operativo relativo ai progetti di *Housing First* e *Post Stations*, definizione dei requisiti dei progetti che possono essere presentati dagli enti locali e lancio dell'invito a presentare proposte.

T1-2022 - Approvazione della mappatura degli insediamenti illegali da parte del Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Entrata in vigore del Decreto ministeriale di assegnazione delle risorse.

T2-2022 - Raccolta di proposte di progetti per persone vulnerabili tramite procedure di appalto non competitive. Fornitura di dettagli sulla distribuzione territoriale.

Anche il conseguimento dei traguardi/obiettivi "finali" posti per il 1° semestre 2022 presuppone il superamento di importanti tappe intermedie.

In correlazione al richiamato traguardo T1-2022 si segnala che con Decreto Ministeriale n. 32 del 24 febbraio 2022 è stato istituito il previsto Tavolo tecnico per l'elaborazione di un Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso che si è insediato il 3 marzo 2022. Il Tavolo avrà quindi tempo fino al 15 ottobre 2022 per elaborare il Piano nazionale, che dovrà poi essere attuato entro la fine di quest'anno, tramite un apposito decreto ministeriale.

Con riguardo allo specifico obiettivo di natura interna (scadenza italiana), T2-2022: Pubblicazione avviso non competitivo per ATS per presentazione idee progettuali, è utile sottolineare che le due scadenze indicate nel citato cronoprogramma:

- 31 gennaio 2022 – Scadenza per comunicazione delle manifestazioni di interesse degli ATS da parte delle Regioni e Province Autonome.
- 15 febbraio 2022 - Pubblicazione del bando per la procedura di selezione non competitiva rivolta agli ATS.

sono state superate con relativo successo. In particolare, in adempimento della scadenza fissata per il 15 febbraio sono stati pubblicati i bandi per la richiamata selezione. Infatti, è stato adottato, in quella data, con decreto direttoriale n.5, l'avviso pubblico con la presentazione dei bandi, avviso che richiama e tiene conto anche della pubblicazione, in data 28 gennaio 2022 di un apposito decreto direttoriale che ha apportato modifiche al Piano operativo di cui al d.m. 450/2021 nelle parti riguardanti le modalità di partecipazione degli ATS ai bandi stessi. Il tutto per tener conto della concentrazione di situazioni di vulnerabilità nelle aree a maggiore densità di popolazione e la necessità di consentire la presentazione di un numero di progettualità adeguato, per la linea di investimento 1.1 e relativi sub-investimenti. In particolare, la nuova formulazione del Piano operativo consente l'attivazione di più progetti nello stesso ATS in ragione di 1 ogni 500mila abitanti, fermo restando che tendenzialmente tutti gli ATS dovranno partecipare alle progettualità.

Le successive scadenze prevedono:

- entro 15 marzo 2022 - Definizione delle procedure operative, dei piani di valutazione e dei sistemi di controllo; predisposizione dell'infrastruttura informatica necessaria alla gestione operativa dei progetti operativi degli ATS.
- 31 marzo 2022 - Termine per raccolta delle proposte progettuali. Eventuale successiva riapertura dei termini per le linee di attività non completamente coperte.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione agli inizi di febbraio, è in corso di predisposizione il sistema informativo per la presentazione dei progetti. Si sono avviate le attività propedeutiche alla formazione delle commissioni di valutazione e si stima di ricevere un numero di progetti che oscilla da 1800 a 2500 da parte dei 600 ambiti territoriali. Si prevede di chiudere la valutazione e procedere alla stipula delle convenzioni con le ATS entro il mese di giugno 2022.

Con riguardo agli interventi in tema di inclusione sociale (investimenti 1.1, 1.2 e 1.3) va inoltre ricordato che è stato fissato in circa 900 il numero degli interventi a sostegno delle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti; in 700 il numero di progetti per l'autonomia dei disabili (di cui circa 500 da attivare entro dicembre 2022); in circa 500 i progetti di assistenza alloggiativa per i senza fissa dimora (250 per *housing first* e 250 per *stazioni di posta*). L'Avviso pubblico ha inoltre indicato una ripartizione per regioni del numero di progetti sopra riportati.

Per quanto concerne l'obiettivo connesso ai Piani urbani integrati - Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura

- 1) Adozione del decreto ministeriale che definisce la mappatura degli insediamenti abusivi approvata dal "Tavolo di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura";
- 2) Adozione del decreto ministeriale per l'assegnazione delle risorse.

È in corso di completamento la mappatura degli insediamenti informali e in parallelo l'elaborazione dei criteri di riparto delle risorse alla Regioni, che saranno oggetto del decreto ministeriale di assegnazione delle risorse. È in corso l'attività preliminare per la calendarizzazione della riunione del Tavolo del Caporalato, cui farà seguito l'avvio dell'iter di formalizzazione del decreto medesimo entro il termine previsto.

Si sottolineano poi i seguenti ulteriori passaggi, che, secondo le indicazioni che emergono dal Piano operativo approvato a dicembre 2021, segneranno il percorso dei prossimi mesi:

- dal 1 aprile 2022 - Valutazione dei progetti.
- dal 1 maggio 2022 - Emanazione dei decreti ministeriali di approvazione dei progetti.
- dal 1 giugno 2022 - Firma degli atti di convenzionamento con gli ATS.

Per quanto riguarda l'attuazione, al di là dei singoli specifici obiettivi del semestre in corso, va ricordato che per il Piano relativo alle politiche attive del lavoro, si è entrati nella importante fase di declinazione a livello territoriale dei percorsi previsti dal programma GOL e dei livelli essenziali nel campo della formazione contemplati dal Piano nuove competenze. Al riguardo è in corso l'attività di ANPAL, responsabile dell'attuazione, e delle relative interlocuzioni della stessa con le Regioni in vista della presentazione dei Piani di Attuazione Regionale (PAR). Secondo le informazioni rese dal Ministro, i PAR saranno esaminati entro un mese dalla ricezione da parte di ANPAL con l'obiettivo di conseguire gli obiettivi posti per la fine del 2022 (primi 300 mila beneficiari).

Con riguardo alla situazione dei "bandi ed avvisi" emanati fino al 23 febbraio 2022, il quadro evidenzia la presenza di 3 avvisi per complessivi 1450,6 milioni e relativi, come da programmazione, alle misure di carattere sociale. Si rappresenta che il suddetto importo risulta, nell'avviso, distribuito ai 4 sub-investimenti di cui si è detto più sopra (M5C2I 1.1.1, M5C2I 1.1.2, M5C2I 1.1.3, M5C2I 1.1.4) per 500,1 milioni, all'investimento M5C2I 1.2 per 500,5 milioni e, infine, all'investimento M5C2I 1.3 per 450 milioni e che l'investimento M5C2I 1.2 risulta "coperto" nel PNRR per 500 milioni e non per 500,5 milioni. È da verificare se si è in presenza, come probabile, di un puro errore materiale.

Gli interventi del Ministero della giustizia

I risultati attesi nel secondo semestre 2021 riguardano la realizzazione del primo step della riforma del sistema giudiziario, riferibile, in specie, alla riforma del processo civile, del processo penale e della disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza, nonché l'emanazione della normativa prodromica alle assunzioni del personale da dedicare all'Ufficio del processo ordinario e amministrativo, ricondotta, come già visto, ad investimento o ad operazione propedeutica ad investimento, c.d. in "capitale umano".

In particolare, per quanto attiene alla Riforma della Giustizia, gli obiettivi riguardano in tutti i casi l' "*entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del processo...*". Non si tratta perciò del compimento delle riforme, ma della fissazione della base normativa di riferimento, per lo più in termini di delega legislativa al Parlamento, per dare tempo in successivi step temporali, all'emanazione della disciplina delegata.

In questo senso le *milestones* contenenti detti obiettivi sono state raggiunte, in particolare:

1) la *milestone* M1C1-29 "Processo Civile" è stata raggiunta con l'emanazione della legge delega 26 novembre 2021, n. 206, recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata";

2) la *milestone* M1C1-30 "Processo Penale" è stata raggiunta con l'emanazione della legge delega 27 settembre 2021, n. 134 recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale

nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”;

Per quanto riguarda gli investimenti:

3) la *milestone* M1C1-32 “procedure di assunzione per i tribunali” è stata raggiunta con l’emanazione del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”.

L’emanazione della normativa di riferimento ha peraltro consentito il rispetto della tempistica di reclutamento per la *milestone* M1C1-33 con riferimento all’investimento in “Procedure di assunzione per i tribunali amministrativi” (Investimento 1.8), con scadenza al primo semestre 2022, di “avvio delle procedure di assunzione e di presa di servizio di almeno 168 dipendenti per l’Ufficio del processo e i tribunali amministrativi”.

Infatti, in data 6 luglio 2021 è stato pubblicato il bando di concorso pubblico per il reclutamento del primo scaglione di 130 funzionari di vario profilo e di 38 assistenti informatici a tempo pieno e determinato della durata di 30 mesi, non rinnovabile, per il supporto delle linee di progetto di competenza della Giustizia amministrativa, funzionali all’attuazione del PNRR.

In data 6 agosto 2021 è stato pubblicato il bando di concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di 8.161 unità di personale non dirigenziale con il profilo di addetto all’Ufficio del Processo, da inquadrare tra il personale del Ministero della Giustizia, funzionale all’attuazione del PNRR. Ulteriori 79 unità del primo scaglio di 8.250 sono state bandite con avviso pubblicato in data 10 dicembre 2021.

4) la *milestone* M1C1-31 “Insolvenza” è perseguita con l’emanazione del d.l. 24 agosto 2021, n. 118, coordinato con la legge di conversione 21 ottobre 2021, n. 147, recante: “Misure urgenti in materia di crisi d’impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia”.

A tale riguardo si deve osservare che le previsioni contenute nel decreto-legge entrano in vigore solo parzialmente alla data del 15 novembre 2021, mentre la riforma della Crisi d’impresa già emanata con d. lgs. n. 14/2019, e già differita al 1° settembre 2021 con provvedimento di epoca antecedente al periodo pandemico, viene ulteriormente differita al 15 maggio 2022. Analogamente viene posticipata al 2024 l’entrata in vigore degli strumenti di “allerta pre-crisi”, che comunque il PNRR richiedeva di regolare – come avvenuto - entro il 31.12.2021, ma chiede anche di rendere vigenti ed operative entro il 31.12.2022 (misura M1C1-39 “entrata in vigore di tutti gli atti delegati il cui contenuto è indicato nella legislazione attuativa per la riforma del Quadro in materia di insolvenza”). Si tratta di una forma di monitoraggio sull’andamento delle imprese rimessa ad una serie di soggetti, che vanno dagli imprenditori a professionisti ed enti pubblici, chiamati ad attenzionare alcuni indicatori, anche di bilancio, idonei a rilevare in modo precoce i sintomi di una possibile crisi d’impresa, o dell’ampliamento dell’obbligo di nomina degli organi di controllo a società fino a poco tempo fa esonerate, o di obblighi organizzativi posti a carico dell’imprenditore, volti alla vera e propria prevenzione di stati di insolvenza, con lo scopo principale di salvaguardare il valore delle aziende in difficoltà e la tutela dell’occupazione.

È invece entrata in vigore sin dal 15 novembre 2021 la “composizione negoziata per la soluzione della crisi d’impresa”²⁶, da svolgersi con modalità telematiche gestite in sede di Camera di commercio di iscrizione dell’imprenditore, con previsione anche di misure di allerta “esterne”, in quanto provenienti da creditori pubblici qualificati, da collocarsi sempre nell’ambito della

²⁶ Il d.l. 118/2021 di Riforma della crisi d’impresa sopprime l’OCRI (Organismo di Composizione della Crisi d’Impresa) che, costituito presso ogni Camera di Commercio, avrebbe dovuto rivestire un ruolo importante nella prevenzione della crisi nell’ambito della riforma del 2019, mai entrata in vigore per questo aspetto, e individua nelle Camere di commercio la sede naturale della composizione negoziata della crisi di impresa, per il tramite e con l’ausilio di “esperti” individuati con una procedura di selezione a domanda e iscritti in apposito albo.

composizione negoziata per la soluzione delle crisi d'impresa (art. 30-sexies del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, inserito dalla legge di conversione 29 dicembre 2021, n. 233)²⁷.

Il rinvio dell'entrata in vigore dei meccanismi di allerta pre-crisi, a data successiva a quella fissata dal Piano (rinvio al 2024 anziché entrata in vigore al 31.12.2022) priva nell'immediato di un meccanismo di allerta precoce volto a prevenire il verificarsi stesso della crisi, non surrogato dalla *composizione negoziata* [introdotta da d.l. n. 118/2021 a partire da 15 novembre 2021] che appare volta a prendere provvedimenti celeri all'appalesarsi della crisi.

Va infine segnalata al riguardo l'istituzione di una Commissione per le modifiche alla disciplina dell'insolvenza nell'ambito del recepimento della direttiva (UE) 2019/1023 riguardante anch'essa la crisi d'impresa, rispetto alla quale si propone di attuare i necessari adattamenti normativi entro il 31.12.2022²⁸.

²⁷ L'art. 30-sexies del d.l. n. 152/2021, in vigore dall'1.1.2022, intitolato all'"Istituzione di un programma informatico per la sostenibilità del debito e l'elaborazione di piani di rateizzazione automatici nell'ambito della composizione negoziata per la soluzione delle crisi d'impresa", recita come segue.

"1. L'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia della riscossione segnalano all'imprenditore e, ove esistente, all'organo di controllo, nella persona del presidente del collegio sindacale in caso di organo collegiale, tramite posta elettronica certificata o, in mancanza, mediante raccomandata con avviso di ricevimento inviata all'indirizzo risultante dall'anagrafe tributaria:

a) per l'Istituto nazionale della previdenza sociale, il ritardo di oltre novanta giorni nel versamento di contributi previdenziali di ammontare superiore:

1) per le imprese con lavoratori subordinati e parasubordinati, al 30 per cento di quelli dovuti nell'anno precedente e all'importo di euro 15.000;

2) per le imprese senza lavoratori subordinati e parasubordinati, all'importo di euro 5.000;

b) per l'Agenzia delle entrate, l'esistenza di un debito scaduto e non versato relativo all'imposta sul valore aggiunto, risultante dalla comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche di cui all'articolo 21-bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, superiore all'importo di euro 5.000;

c) per l'Agenzia delle entrate-Riscossione, l'esistenza di crediti affidati per la riscossione, auto dichiarati o definitivamente accertati e scaduti da oltre novanta giorni, superiori, per le imprese individuali, all'importo di euro 100.000, per le società di persone, all'importo di euro 200.000 e, per le altre società, all'importo di euro 500.000.

2. Le segnalazioni di cui al comma 1 sono inviate:

a) dall'Agenzia delle entrate, entro sessanta giorni dal termine di presentazione delle comunicazioni di cui all'articolo 21-bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

b) dall'Istituto nazionale della previdenza sociale e dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, entro sessanta giorni decorrenti dal verificarsi delle condizioni o dal superamento degli importi indicati nel medesimo comma 1.

3. La segnalazione di cui al comma 1 contiene l'invito a richiedere la composizione negoziata di cui all'articolo 2 del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 2021, n. 147, se ne ricorrono i presupposti.

4. Le disposizioni del presente articolo si applicano:

a) per l'Istituto nazionale della previdenza sociale, in relazione ai debiti accertati a decorrere dal 1° gennaio 2022;

b) per l'Agenzia delle entrate, in relazione ai debiti risultanti dalle comunicazioni periodiche relative al primo trimestre dell'anno 2022;

c) per l'Agenzia delle entrate-Riscossione, in relazione ai carichi affidati all'agente della riscossione a decorrere dal 1° luglio 2022".

²⁸ La legge di delegazione europea 2019-2020 ha inserito nell'allegato A, relativo alle direttive da recepirsi, anche la Direttiva (UE) 2019/1023, riguardante "i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione", con termine di recepimento al 17 luglio 2021, delle "disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla ... direttiva, ad eccezione delle disposizioni necessarie per conformarsi all'articolo 28, lettere a), b) e c), che sono adottate e pubblicate al più tardi entro il 17 luglio 2024 e delle disposizioni necessarie per conformarsi all'articolo 28, lettera d), che sono adottate e pubblicate al più tardi entro il 17 luglio 2026...". (art. 34, Direttiva UE n. 2019/1023).

Gli interventi del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Nel corso dei sei anni di vita del Piano il Ministero dovrà complessivamente raggiungere/monitorare 2 traguardi/obiettivi concordati con l'Europa a cui si aggiungono 2 traguardi/obiettivi intermedi. Si tratta nel primo caso soprattutto di obiettivi normativi (adozione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, pubblicazione dei bandi di finanziamento) e di piani di riparto (assegnazione dei fondi).

Sotto il profilo della programmazione finanziaria, gli interventi si sono esauriti in un solo semestre di riferimento. L'investimento del MAECI è stato infatti programmato in una sola rata relativa al primo semestre (con scadenza 31 dicembre 2021) ed è stato interamente attuato.

L'intervento si suddivideva nei seguenti adempimenti principali:

M1C2-26; (Entrata in vigore del rifinanziamento del Fondo 394/81 e adozione della politica di investimento;

M1C2-27; (PMI che hanno fruito del sostegno dal Fondo 394/81)

Il primo adempimento è stato conseguito con l'adozione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, che all'articolo 11 stabilisce che, per l'attuazione della linea progettuale sono istituite nell'ambito del Fondo 394 la "Sezione Prestiti" e la "Sezione Contributi". Le due sezioni hanno una dotazione finanziaria, rispettivamente, di 800 e 400 milioni di euro.

Il secondo con l'approvazione della concessione del contributo a fondo perduto a 4.000 imprese. Il target è stato conseguito mediante delibera del Comitato Agevolazioni SIMEST.

Erano previsti anche due adempimenti intermedi:

M1C2-00-ITA-33 -T3 – 2021; Decisione del Consiglio del Fondo 394/81 (Comitato Agevolazioni) che stabilisce i criteri di selezione dei progetti da finanziare;

M1C2-27-ITA-1 -T3 – 2021; PMI che hanno ricevuto sostegno (sovvenzioni e prestiti) dal Fondo 394/81. (obiettivo numerico raggiunto, come per l'obiettivo M1C2-27, e il cui limite minimo era stabilito in "almeno 4.000 imprese").

A seguito del comunicato del 11 gennaio 2022, risulta che il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale è stato tra le prime amministrazioni centrali ad avere raggiunto l'obiettivo previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Infatti, in sede di attuazione del PNRR,

- nel settembre 2021, il Fondo 394/81 è stato rifinanziato con una dotazione di 1,2 miliardi di euro, di cui 800 milioni per crediti agevolati e 400 milioni di contributi a fondo perduto. Le risorse sono destinate a favorire i processi di digitalizzazione, innovazione e sostenibilità, la partecipazione a fiere internazionali e l'e-commerce delle PMI italiane, per rafforzarne la competitività e la presenza sui mercati internazionali;

- dal 28 ottobre è aperto il portale per l'invio delle richieste di finanziamento;

- il 29 dicembre 2021, il comitato interministeriale che amministra il Fondo, presieduto dal Direttore Generale per la Promozione del Sistema Paese, ha deliberato la concessione di finanziamenti a 5.224 PMI, per un valore complessivo di circa 753 milioni di euro, consentendo il raggiungimento dell'obiettivo PNRR entro il termine previsto.

Per completezza di informazione va detto che, sebbene l'obiettivo numerico di imprese beneficiarie sia stato pienamente raggiunto nei tempi stabiliti, risultano ancora disponibili circa 450 milioni di euro per le imprese interessate, che possono presentare le domande di finanziamento fino al 31 maggio 2022 attraverso il portale SIMEST.

Gli interventi del Ministero dell'istruzione

Gli ambiti di investimento, previsti dal PNRR, riguardano le infrastrutture per l'edilizia scolastica (nuove scuole, asili nido e scuole dell'infanzia, mense e strutture per lo sport, messa in sicurezza degli edifici), gli strumenti per la didattica digitale e le competenze per gli ambienti innovativi, la didattica, nonché la formazione professionale terziaria (ITS).

Le principali iniziative intraprese al termine del 2021, al fine di avviare i progetti per il successivo raggiungimento dei *milestone* e *target* sono le seguenti.

Con il dm n. 343 del 2 dicembre 2021 è stata prevista la ripartizione delle risorse del PNRR con riguardo agli investimenti per l'edilizia scolastica.

L'investimento (M2C3 1.1) fruisce di un ammontare di 800 milioni per finanziare 195 candidature per interventi di edilizia su edifici pubblici vetusti, non adeguati sismicamente e con scarsa efficienza energetica. L'Avviso n. 48048 del 2 dicembre 2021, predisposto in attuazione del decreto ministeriale predetto, indica che per il 30 per cento le risorse, sono assegnate, su base regionale, alle province, comprese quelle autonome, alle città metropolitane, agli enti di decentramento regionale e alla regione autonoma della Valle d'Aosta per le scuole del secondo ciclo di istruzione ed il 70 per cento è destinato in favore di comuni e/o unioni di comuni. Ulteriore indicazione riguarda il vincolo di destinazione pari al 40 per cento in favore delle regioni del Mezzogiorno.

L'investimento M4C1 1.1 mira a ridurre il divario nei servizi educativi per la prima infanzia e incrementare il numero dei nuovi posti disponibili nella fascia di età 0-6 anni, quantificando un ammontare di 4.600 milioni di cui 1.600 milioni riguardano progetti in essere, 2 miliardi dal PNRR e 1 miliardo dal FSC per progetti nuovi. I 3 miliardi sono ripartiti per un valore pari a 2.400 milioni (di cui il 55,29 per cento riservato agli enti locali delle regioni del Mezzogiorno) per la realizzazione di infrastrutture dedicate alla fascia di età 0-2 anni, la restante cifra di 600 milioni (di cui il 40 per cento sarà assegnato agli enti locali delle regioni del Mezzogiorno) sarà utilizzata per infrastrutture per la fascia di età 3-5 anni. L'avviso n. 48047 del 2 dicembre 2021 esplicita i criteri con i quali saranno selezionati gli interventi da ammettere a finanziamento: l'incremento di posti, l'ampliamento e riconversione di edifici pubblici a scuole dell'infanzia, la sismicità, il rischio idrogeologico e la dismissione di fitto passivo.

L'investimento M4C11.2 (400 milioni) è finalizzato ad incrementare le infrastrutture destinate alle mense scolastiche, per potenziare il tempo pieno, riducendo il divario infrastrutturale esistente. L'avviso n. 48038 è stato pubblicato il 2 dicembre 2021.

M4C1-l'investimento 1.3 (300 milioni) mira a favorire le attività sportive e i corretti stili di vita nelle scuole²⁹. L'avviso n. 48040 del 2 dicembre 2021 prevede la ripartizione del 30 per cento delle risorse, su base regionale, a province, incluse quelle autonome, città metropolitane, enti di decentramento regionale e regione autonoma Valle d'Aosta per le scuole del secondo grado, mentre il 70 per cento è destinato a comuni e unioni di comuni. Anche in questo caso è stabilito un vincolo pari al 54,29 per cento delle risorse in favore delle aree del Mezzogiorno.

M4C1-l'investimento 3.3 vede ripartite le risorse, 500 milioni, per nuovi progetti su base regionale³⁰. Va segnalato che con il dm n.253 del 6 agosto 2021 era stato approvato il riparto tra le Regioni delle risorse disponibili in bilancio, per complessivi 210 milioni di euro, per il finanziamento di interventi di edilizia scolastica nell'ambito della programmazione triennale nazionale 2018-2020; successivamente con l'avviso pubblico n. 49157 del 16 dicembre 2021 è stata comunicata l'assegnazione alle Regioni delle risorse complessive pari a 710 milioni e fissato un cronoprogramma per gli enti locali beneficiari.

Riguardo lo sviluppo delle competenze M4C1-l'investimento 2.1. "Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del percorso scolastico" (800 milioni) ha determinato, a dicembre 2021, l'attivazione del portale per la didattica digitale integrata con una sezione specifica dedicata alla formazione del personale scolastico e una sezione, a disposizione

²⁹ La legge di bilancio 2022 all'art. 1, commi 329-338, dispone la graduale introduzione dell'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria da parte di docenti forniti di titolo idoneo, nelle classi quinte, a partire dall'a.s. 2022/2023 e quarte, a partire dall'a.s. 2023/2024. A tal fine, è prevista l'istituzione di una nuova classe di concorso e l'insegnante di educazione motoria impegnato nella scuola primaria è equiparato, quanto allo stato giuridico ed economico, agli insegnanti del medesimo grado di istruzione.

³⁰ L'individuazione degli interventi è effettuata dalle Regioni entro e non oltre il 22 febbraio 2022 nell'ambito della programmazione triennale nazionale vigente in materia di edilizia scolastica, redatta sulla base dei piani regionali, e/o di altra programmazione regionale redatta a seguito di procedura ad evidenza pubblica, in coerenza con le finalità e gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Nel caso di mancato rispetto del suddetto termine, il Ministero dell'istruzione procede direttamente all'individuazione degli interventi, coerenti con le finalità del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nell'ambito della programmazione triennale nazionale in materia di edilizia scolastica 2018-2020 ovvero in altre programmazioni disponibili, già redatte a seguito di procedure selettive e/o nella programmazione triennale regionale 2022-2024, ove già disponibile.

dei docenti e degli studenti, sui contenuti per l'educazione digitale per il potenziamento del curriculum digitale nelle scuole.

Nel semestre in corso riguardo all'investimento M4C1-3.2 "Scuola 4.0" (2.100 milioni) è previsto che entro marzo sia pubblicato l'avviso pubblico rivolto alle scuole per l'assegnazione delle risorse disponibili.

Gli investimenti per lo sviluppo delle competenze riguardano la digitalizzazione, la riduzione dei divari territoriali, l'istruzione tecnica superiore, lo sviluppo delle competenze multilinguistiche e tecnico-scientifiche. Dalle analisi risulta:

- M4C1- Investimento 3.1. Nuove competenze e nuovi linguaggi (1.100 milioni). L'avviso pubblico per il potenziamento dell'apprendimento delle discipline STEM e delle lingue nelle istituzioni scolastiche verrà pubblicato a marzo 2022.

- M4C1 – l'investimento 1.5. Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS) (1.500 milioni) è collegato alla Riforma 1.2 della stessa missione e componente che mira a semplificare la governance degli ITS stessi.

Gli interventi del Ministero dell'interno

Il Ministero dell'Interno non doveva conseguire alcun obiettivo concordato a livello europeo nel 2021.

Con riferimento agli obiettivi intermedi ITA, relativi soltanto alla Missione 5, cinque erano riferibili al terzo e quarto trimestre 2021, di cui uno avviato (da conseguire entro il quarto trimestre – ITA-29, Investimento 2.2) e tre, che dovevano essere conseguiti entro il terzo trimestre 2021 (ITA 20-21-22, Investimento 2.1.), ricondotti al quarto obiettivo, ITA-23 (Investimento 2.1), conseguito alla fine del quarto trimestre.

In relazione a tale ultimo obiettivo conseguito M5C2-00-ITA-23, Procedura di selezione degli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, finalizzata a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale, relativo all'investimento di cui alla M5C2I 2.1, si rileva che gli enti territoriali hanno presentato circa 650 domande per 2.431 opere e per un importo richiesto pari 4.420,00 milioni di euro. Con il decreto 30 dicembre 2021, seppur adottato con un trimestre di ritardo rispetto all'M5C2-00-ITA-23 (T3-2021), sono stati individuati i Comuni beneficiari del contributo previsto dall'articolo 1, commi 42 e seguenti, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e dal dPCM del 21 gennaio 2021, da destinare ad investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

In ordine all'obiettivo avviato M5C2-00-ITA-29, Decreto che stabilisce la ripartizione delle somme del PNRR tra le 14 Città metropolitane, di cui al sub investimento M5C2I 2.2.1, lo stesso doveva essere conseguito entro il quarto trimestre 2021, ma risulta soltanto avviato. Con l'articolo 21 del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, infatti, sono state assegnate le risorse alle città metropolitane che avevano 50 giorni di tempo per trasmettere al Ministero dell'Interno le progettualità selezionate che non possono avere un valore inferiore ai 50 milioni di euro.

Il d.l. 152 del 6 novembre 2021, art. 21, ha stabilito i tempi e le modalità di presentazione dei progetti, prevedendo una scadenza entro 130 giorni dall'entrata in vigore del d.l. (dunque il 17 marzo 2022). Con il Milleproroghe (d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, convertito in legge 25 febbraio 2022, n. 15), è stato modificato il termine a 135 giorni (art. 3, comma 6-ter). Tuttavia, il 6 dicembre è stato approvato un decreto ministeriale con cui sono state solo formalizzate la modalità di presentazione delle proposte progettuali selezionate dalle città metropolitane. Il 22 dicembre sono state pubblicate le FAQ³¹.

Sempre con riferimento agli investimenti di cui alla missione 5 risultano avviate le attività relative a due obiettivi europei, M5C2-11 e M5C2-17. Con particolare riferimento a quest'ultimo, relativo all'investimento di cui al M5C2 - Investimento 2.2. Piani urbani integrati - Fondo dei fondi della BEI (272 milioni), è stata avviata la fase di analisi per l'approvazione della strategia

³¹ <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/faq-piani-integrati-pnrr>.

di investimento del Fondo per la successiva sottoscrizione di un apposito accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca Europea degli Investimenti, come previsto dall'art. 8 del d.l. 152/2021.

Quanto alle iniziative intraprese per le scadenze successive al 2021, in relazione all'investimento 2.2, M2C4, Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (6.000 milioni), posto che si tratta di interventi che erano già in essere, per le opere di piccola portata le risorse sono state assegnate, impegnate per il solo anno 2020 e trasferite, in parte, agli enti relativamente ai contributi degli anni 2020 e 2021. Per l'anno 2021 sono state assegnate a 7.904 Comuni risorse per euro 994,4 milioni e le erogazioni risultano pari a 103,2 milioni. Per le opere di media portata, sono state assegnate agli enti risorse per 1.849,5 milioni, nonché finanziate 2.846 opere per 1.912 Comuni. Le risorse erogate sono state pari ad euro 357,08 milioni di euro. In data 8 novembre 2021 è stata emanato il provvedimento delle ulteriori risorse pari a circa 1.750 milioni con scorrimento della graduatoria. L'8 gennaio 2022 è stato infine adottato un nuovo decreto ministeriale per assegnazione delle risorse, con scadenza il 15 febbraio 2022, successivamente prorogata al 28 febbraio.

Gli interventi del Ministero della transizione ecologica

Dal punto di vista della programmazione delle risorse finanziarie destinate ai 7 traguardi da conseguire entro il dicembre 2021, la sola spesa programmata pari a 33 milioni si riferisce all'intervento M2C4 3.1, Tutela e valorizzazione del verde urbano, il cui importo totale è di 330 milioni. Mentre le risorse del Fondo complementare, pari a 4,5 miliardi, sono destinate agli incentivi fiscali dell'Ecobonus e del Sismabonus.

A dicembre 2021 il MITE ha conseguito 7 *Milestone* di cui 3 sono riforme.

Si tratta, innanzitutto, degli investimenti (M2C1-14) per la Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti (1.1) e Progetti *faro* di economia circolare (1.2.) L'investimento 1.1 mira al miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, alla realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio di rifiuti organici, multimateriale, vetro, imballaggi di carta, e costruzione di nuovi impianti. Il traguardo da realizzare entro il 2021 è stato conseguito attraverso l'emanazione del d.m. del 28 settembre 2021, n. 396 (G.U. n. 247 15 ottobre 2021) che ha definito le procedure e i criteri di selezione dei progetti proposti dagli enti locali e ha previsto l'emanazione di tre avvisi aventi ad oggetto proposte per il finanziamento di interventi rientranti in tre aree tematiche³². Sono stati anche pubblicati i bandi e gli avvisi, nonché le rettifiche e le modifiche intervenute. La scadenza delle proposte da inviare, prevista inizialmente al 16 febbraio, è stata prorogata al 16 marzo 2022³³. Si tratta di un intervento che complessivamente prevede, entro il 2026, risorse pari a 1.500 mld, di cui 500 milioni per progetti nuovi e 1 mld del Fondo sviluppo e coesione. Nel 2021 non sono state programmate risorse. I soggetti attuatori dell'intervento sono gli Enti di ambito territoriale ottimale (EGATO)³⁴ o, se non costituiti, i Comuni.

L'intervento 1.2 (Progetti "*faro*") intende potenziare, attraverso l'uso di tecnologie e processi innovativi, la rete di raccolta differenziata e la rete degli impianti di trattamento/riciclo, puntando, entro il 2026, al riciclo del 55 per cento per i rifiuti di apparecchiature elettriche ed

³² -Linea d'Intervento A – miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani; - Linea d'Intervento B – ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclo dei rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata; - Linea d'Intervento C – ammodernamento (anche con ampliamento di impianti esistenti) e realizzazione di nuovi impianti innovativi di trattamento/riciclaggio per lo smaltimento di materiali assorbenti ad uso personale (PAD), i fanghi di acque reflue, i rifiuti di pelletteria e i rifiuti tessili.

³³ Decreto direttoriale di proroga n. 22 del 11 febbraio 2022.

³⁴ Gli Enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO) sono gli organismi istituiti dalle Regioni o Province autonome per ciascun Ambito Territoriale Ottimale (ATO) ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ambito e che svolgono il compito di organizzare i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli del ciclo dei rifiuti urbani, della gestione delle risorse idriche, di scegliere la forma di gestione, di determinare le tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidare la gestione e relativo controllo, di approvare i Piani d'ambito.

elettroniche (RAEE); dell'85 per cento del riciclo della carta e cartone; del 65 per cento del riciclo dei rifiuti plastici; del 100 per cento di recupero nel settore tessile. Si tratta di un investimento pari a 600 milioni entro il 2026 per finanziare progetti nuovi. Anche per questo investimento nel 2021 non si è previsto l'uso di risorse, programmate a partire dal 2022. Il *target* relativo al 31 dicembre 2021 è stato attuato attraverso l'entrata in vigore del decreto ministeriale n. 397 del 28 settembre 2021, pubblicato sulla G.U. del 16 ottobre 2021, n. 248 di approvazione delle procedure e dei criteri per la selezione dei progetti presentati dalle imprese. Inoltre, sono stati anche pubblicati gli avvisi per i progetti da presentare secondo le 4 tipologie di materiale da riciclare indicate nel decreto e, anche in questo caso, sono state necessarie rettifiche e modifiche. È stato prorogato di un mese il termine per la presentazione dei progetti³⁵. I soggetti destinatari sono le Imprese e l'intervento è destinato per il 60 per cento alle regioni del Centro-sud.

L'investimento per Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano (M2C4 3.1) prevede un investimento entro il 2026 di 330 milioni di cui per progetti nuovi 300 milioni e 30 milioni per progetti in essere. L'intervento mira alla tutela e all'aumento delle aree verdi in 14 città metropolitane italiane, dove si prevede di piantare 6.600.000 alberi entro il 2026, sulla base di un Piano di forestazione urbana, in linea con gli obiettivi della legge 12 dicembre 2019, n. 141 ("legge sul clima"). I soggetti attuatori sono le Città metropolitane a cui spetta la progettazione e la realizzazione dell'intervento. Nel primo semestre 2021 è stato approvato, con d.m. n. 493 del 30.11.2021³⁶, il Piano di forestazione urbana. Entro il 2022 si prevede di piantare 1.650.000 alberi, con un investimento pari 106 milioni per il 2021 e 2022 (distribuiti per 33 milioni nel 2021 e 73 milioni nel 2022) per il rimboschimento delle aree urbane ed extraurbane. È ancora in corso di definizione l'avviso pubblico, rivolto alle città metropolitane per la presentazione dei progetti.

Un ulteriore traguardo riguardava la Realizzazione di un sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione (M2C4 1.1). Un investimento di 500 milioni, totalmente finalizzati a progetti nuovi. L'obiettivo dell'investimento è lo sviluppo di un sistema di monitoraggio/sorveglianza integrato, a lungo termine, per prevenire l'illecito conferimento di rifiuti, gli incendi, attraverso la raccolta e l'omogeneizzazione dei dati territoriali, sfruttando satelliti, droni, sensoristica da remoto e integrazione dei sistemi informativi esistenti. Il soggetto attuatore è il MITE, con il supporto del Dipartimento della protezione civile. L'investimento ha previsto nel 2021 la definizione di un Piano operativo per un sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione per l'individuazione dei rischi idrologici. Il Piano è stato approvato con d.m. n. 398 del 29.09.2021, d'intesa con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel 2022, dopo l'approvazione del Piano, si prevede di indire un bando di gara per la realizzazione di un nuovo Centro che dovrebbe essere operativo nel 2024. Le prime risorse finanziarie (150 milioni) sono programmate nel 2022.

Infine, un ultimo intervento era previsto per il Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici. (M2C31 2.1) L'intervento è complementare alla missione 2, componente 3 e si propone di migliorare l'efficienza e la sicurezza del patrimonio edilizio, anche al fine di contribuire all'obiettivo della decarbonizzazione completa del settore civile prevista per il 2050. Il soggetto attuatore è il MITE.

Il traguardo è stato conseguito con la proroga del Superbonus per i condomini e per l'edilizia residenziale pubblica, attuato con legge di 101/2021 di conversione del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59. L'intervento è finanziato con risorse del Fondo complementare pari a 4.563,610 milioni, programmate a partire dal 2023.

³⁵ "I bandi sono al momento in corso, con ottimi risultati di adesione: oltre 1400 domande presentate da Comuni e imprese pubbliche, per 1,4 miliardi di euro, cui si aggiungono oltre 220 domande presentate da aziende private, per oltre 600 milioni di euro. Nonostante il buon "tiraggio" complessivo della misura, si è recentemente decisa una proroga di un mese" (cfr. audizione del Ministro Cingolani il 15 febbraio 2021 alle Commissioni riunite VIII, X e XIII su stato di attuazione del PNRR 2021), anche sulla base del decreto direttoriale di proroga n. 23 dell'11 febbraio 2022.

³⁶ Il Piano è stato approvato dal MITE, d'intesa con ISPRA, l'Arma dei carabinieri – Comando unità forestali ambientali e agroalimentari, l'ISTAT e il centro Universitario di ricerca "Biodiversità, Servizi ecosistemici e Sostenibilità".

Si tratta di un supercredito di imposta del 110 per cento, introdotto per la prima volta con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd decreto “Rilancio”). La legge 234/2021 (legge di bilancio 2022), pubblicata in G.U. il 31 dicembre 2021, prevede al comma 28 dell’art. 1 la proroga e alcune modifiche della misura resesi necessarie” per porre freno alla eccessiva lievitazione dei costi riscontrata in tempi recenti, venendo incontro anche alle esigenze del settore...”³⁷.

Tra le riforme da portare a compimento o avviare nel 2021 la Nuova normativa per la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile (Riforma 1.2).

La riforma intende promuovere lo sviluppo del biometano nel settore dei trasporti, la produzione e l’uso del biometano anche in altri settori, ampliando la possibilità di riconversione degli impianti esistenti nel settore agricolo. La riforma prevede due decreti: un decreto legislativo di modifica dell’iter autorizzativo e del meccanismo contributivo, al fine di semplificare e ampliare il perimetro di ammissibilità e al tempo stesso di recepimento della direttiva europea 2018/2001 “Red II” sulla promozione dell’uso delle energie rinnovabili e un decreto attuativo che dovrà essere pubblicato entro 180 gg. dall’entrata in vigore del decreto legislativo. Il primo traguardo è stato conseguito, dopo l’approvazione della Commissione europea, con l’emanazione del decreto legislativo n. 199 del 08/11/2021 pubblicato in G.U. n. 285 del 30 novembre 2021 ed è entrato in vigore il 15 dicembre 2021. Il soggetto attuatore è il MITE.

Conseguito anche l’obiettivo che riguardava la Adozione di programmi nazionali di controllo dell’inquinamento atmosferico [M2C4 3.1] La riforma, oltre ad allineare la legislazione nazionale e regionale ed introdurre misure di accompagnamento per ridurre le emissioni degli inquinanti atmosferici e di gas clima alteranti, prevede l’emanazione, con dPCM, di un Programma nazionale di controllo dell’inquinamento atmosferico ai sensi della Direttiva UE 2016/2284 e del decreto legislativo 30 maggio 2018, n. 81. Il traguardo è stato raggiunto e il decreto di approvazione del Piano del 23 dicembre 2021 è stato pubblicato in G.U. n. 37 del 14.02.2022.

Progressi si sono registrati anche nella riforma volta a rafforzare il processo di industrializzazione del settore, favorendo la costituzione di operatori integrati, pubblici e privati, con l’obiettivo di conseguire economie di scala e garantire una gestione efficiente. (M2C4 4.2 Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati).

Si tratta di una iniziativa che mira a ridurre il divario esistente tra Centro, Nord e Mezzogiorno.

Nel Sud si registra una insufficiente presenza di gestori industriali e il quadro del comparto idrico è molto frammentato. Entro il secondo semestre 2021 è stato raggiunto un primo traguardo sia con la sottoscrizione di 8 protocolli d’intesa tra il Ministero e le Regioni Campania, Calabria, Molise e Sicilia al fine di ridurre la frammentazione del numero di operatori che forniscono i servizi idrici, sia attraverso l’approvazione, il 23 dicembre 2021 del d.l. n. 152/2021 che all’art. 22, co 1-*quinquies* aggiunge un co. 2-*ter* all’art. 147 del d.l. 3 aprile 2006, n. 152 che detta i tempi agli EGATO per decidere se la gestione autonoma possa essere salvaguardata o farla confluire nella gestione unica. Il nuovo quadro giuridico si completerà nel 2022 con la regolamentazione del sistema irriguo³⁸.

Nel 2022 sono stati programmati 24 interventi, di cui 8 riforme. Entro giugno 2022, il Ministero dovrà conseguire 11 M&T UE, di cui 4 relativi ad investimenti e 7 relativi a riforme. Gli obiettivi intermedi (ITA) per il 2022 riguardano 9 interventi di cui 2 sono riforme.

Il Ministero prevede di aggiudicare bandi già in corso per oltre 2,5 miliardi: “Impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti” (1,5 miliardi), “Progetti “faro” di economia circolare” (0,6 mld), “Isole Verdi” (0,2 mld), “Interventi per la sostenibilità ambientale dei porti” (0,27 mld). Nel corso del semestre si prevede inoltre di emanare nuovi bandi per quasi 10 miliardi: “Sviluppo Agrovoltico” (1,1 mld), “Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l’auto-consumo” (2,2 mld), “Sviluppo del biometano” (1,92 mld), “Rafforzamento

³⁷ Audizione del Ministro Cingolani il 15 febbraio 2022 alle Commissioni riunite VIII, X e XIII su stato di attuazione del PNRR 2021.

³⁸ Italia domani la dà conseguita con i commi 1, 5 e 6 dell’art.16 del d.l. n. 152/2021 convertito in legge 233/2021.

smart grid” (3,61 mld), “Interventi su resilienza climatica reti” (0,5 mld), “Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento” (0,2 mld), “Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano” (0,33 mld).

La prima M&T (*Milestone & Target*) da conseguire entro marzo 2022, è relativa alla misura” Digitalizzazione dei parchi nazionali (M2C4-3.2)” con un investimento previsto di 100 mln. L’emanazione del d.m. risulta ancora in corso di definizione.

Entro il 30 giugno 2022, il Mite deve adottare 3 riforme; l’adozione, con d.m., della Strategia nazionale per l’economia circolare, l’entrata in vigore del programma nazionale per la gestione dei rifiuti (M2C1-13 Riforma 1.2), e l’approvazione dell’accordo per la creazione di capacità a sostegno degli enti locali (M2C1-2 Riforma 1.3). Tali riforme sono in via di finalizzazione, dopo aver espletato le procedure di consultazione necessarie.

Altre riforme riguardano la semplificazione e accelerazione delle procedure per gli interventi di efficientamento energetico (M2C3-4 Riforma 1.1)³⁹ e contro il dissesto idrogeologico (M2C4-1 Riforma 2.1), e misure per facilitare la gestione dei servizi idrici integrati (M2C4-4 Riforma 4.2) che risulterebbero essere state anticipate in parte con alcuni provvedimenti specifici o con la legge di bilancio 2022.

Di particolare rilevanza sono le misure programmate in materia di “idrogeno”: investimenti per la ricerca e sviluppo sull’idrogeno, attraverso l’aggiudicazione dei contratti (160 ml); la riforma per la definizione di incentivi fiscali per la produzione di idrogeno verde e per la diffusione del consumo di idrogeno verde nel settore dei trasporti. L’investimento M2C2-52 5.2 Idrogeno prevede la realizzazione in Italia di un grande impianto industriale per la produzione di elettrolizzatori (450 mln). Il traguardo si intende realizzato con l’aggiudicazione da parte del MITE dell’appalto per la costruzione dell’impianto. Si sono già svolte interlocuzioni con il MISE e si prospetta una manifestazione di interesse e l’avvio dell’iter operativo attraverso i contratti di sviluppo.

Inoltre, relativamente all’intervento M2C1-11 3.3 Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali (30 mln) che prevede il lancio di una piattaforma Web e la stipula degli accordi con i soggetti incaricati della creazione di contenuti in tema ambientale, è stata avviata l’istruttoria ed è in fase di redazione il bando.

Nel campo della sostenibilità, nel 2022, si segnalano l’investimento” Isole verdi” (200 mln) che intende sviluppare in 19 piccole isole un sistema integrato tra energia, rifiuti, mobilità e l’investimento relativo alla Bonifica dei siti orfani M2C4 3.4 (500 mln) per il quale è stato già emanato un decreto direttoriale (n. 15 del 23 febbraio 2022) che fissa i criteri per la valutazione dei progetti presentati dalle Regioni, cui seguirà un Piano d’azione e gli accordi con le Regioni.

³⁹ Si richiama su questo punto il comma 514 dell’art. 1 della legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) che stabilisce che il Fondo Nazionale per l’efficienza energetica non abbia più natura rotativa ma mista e stabilisce altresì che lo stesso possa provvedere anche all’erogazione di finanziamenti di cui una quota parte sia a fondo perduto nel limite complessivo di 8 milioni annui a decorrere dal 2022.

Gli interventi del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili

Il ministero delle infrastrutture ha raggiunto tutti i 7 traguardi previsti per il secondo semestre 2021 (14 investimenti, di cui 5 riforme).

In particolare, con riferimento alle riforme sono state attuate le procedure più rapide di valutazione nel TPL e TRM (M2C2-37): l'adempimento è stato rispettato con l'art. 44, comma 1-ter, del d.l. n. 77 del 2021, con cui - in deroga all'art. 215 del d.lgs. 50/2016 - è stato limitato il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici ai soli progetti relativi a sistemi di trasporto pubblico locale a impianti fissi che presentino un valore di "opere civili" superiore ai 100 milioni di euro; concluso l'iter di approvazione del contratto di programma con RFI (M3C1-1) con l'art. 5 del d.l. n. 152/2021; M3C1-2 relativo all'iter di approvazione dei progetti ferroviari (attuato per i progetti più consistenti del PNRR, in particolare attraverso l'art. 44 del d.l. n. 77/2021, per gli ulteriori progetti, sia quelli che ricadono nell'applicazione dell'art. 48 del d.l. 77/2021 (finanziati a valere sul PNRR, sul Piano complementare o sui fondi strutturali UE) sia quelli finanziati con risorse del bilancio ordinario, è stata approvata una proposta normativa (art. 6) all'interno del d.l. n. 152/2021 per semplificare il processo autorizzativo e ottenere la riduzione dei tempi prevista dal traguardo); M3C1-22 sul trasferimento della titolarità di ponti e viadotti ai titolari delle strade di primo livello (il decreto è stato approvato il 30/11/2021 (d.m. n. 485); M3C1-21 sulle linee guida per la gestione del rischio e il monitoraggio dei ponti esistenti (attuata con d.m. n. 493 del 03/12/2021). Inoltre, sono state già approvate due delle quattro riforme con scadenza nel 2022: M2C4-27 - Riforma normativa e governance per gli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico tramite una specifica disposizione normativa del d.l. cosiddetto "infrastrutture" n. 121/2021 convertito in legge n. 156/2021 (art. 2, comma 4-bis); M3C2 - 1 Processo di pianificazione strategica portuale che ha trovato attuazione con l'inserimento di una norma specifica in conversione del d.l. n. 121/2021 (art. 4, comma 1-septies).

Con riferimento agli investimenti, i due traguardi fissati al 31 dicembre 2021 sono stati conseguiti nel modo seguente:

- M2C2-41 supporto alla filiera degli autobus elettrici (intervento in collaborazione con MITE e Ministero dello Sviluppo Economico - MISE), finalizzato a sostenere progetti capaci di promuovere la trasformazione verde e digitale dell'industria degli autobus al fine di produrre veicoli elettrici e connessi, con la finalità ulteriore di sostenere gli investimenti a favore del rinnovo del parco autobus elettrici (ad esclusione degli autobus ibridi). Il traguardo prevedeva l'emanazione di un decreto ministeriale per specificare l'ammontare delle risorse disponibili per finanziare circa 45 progetti. Traguardo conseguito con emanazione del d.m. n. 478 del 29/11/2021

- M5C3-11 investimenti in infrastrutture per le ZES: l'intervento (in collaborazione con Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale) prevede di identificare gli interventi e i soggetti attuatori degli investimenti in infrastrutture per le ZES. Gli interventi identificati rientrano nei seguenti ambiti: (i) collegamento di "ultimo miglio", volto a realizzare efficaci collegamenti tra le aree portuali ed industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale facente parte delle reti di trasporto principali; (ii) digitalizzazione e potenziamento della logistica, urbanizzazioni green e lavori di efficientamento energetico ed ambientale nelle aree retroportuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES; (iii) potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti. Con l'Intesa in Conferenza unificata il 2 dicembre, il traguardo è stato conseguito con emanazione del d.m. del 03/12/2021, n. 492.

Accanto agli obiettivi e traguardi concordati con la Commissione europea per il PNRR, sono previsti, inoltre, obiettivi e traguardi intermedi rispetto ai primi, collegati a specifici atti di programmazione (ITA) preesistenti rispetto al PNRR.

Nell'ambito della missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", componente 2 "Energia rinnovabile, idrogeno rete e mobilità sostenibile", agli investimenti 3 e 4 riguardanti, rispettivamente la sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale e ferroviario, sono connessi l'obiettivo intermedio M2C2-00-ITA-5_T4-2021; Definizione dei criteri per l'ubicazione della stazione di rifornimento lungo le autostrade e gli hub logistici; e il traguardo intermedio M2C2-00-ITA-7; T4-2021 Definizione dei criteri per l'ubicazione della stazione di rifornimento lungo la rete ferroviaria. In proposito, dai dati di monitoraggio della RGS a ottobre

2021 risultavano avviate interlocuzioni con il MITE, mentre dalla relazione del MIMS sul PNRR non risultano ancora ripartite a livello regionale, le risorse relative agli investimenti in questione. I sopra citati ITA sono connessi all'attuazione di normative nazionali ed europee antecedenti il PNRR⁴⁰. Nello specifico, la legge di bilancio n. 160/2019 (comma 107) ha previsto dal 1° gennaio 2020 che il rinnovo delle dotazioni degli autoveicoli delle pubbliche amministrazioni avvenga per almeno la metà tramite acquisto o noleggio di veicoli ad energia elettrica o ibrida, o alimentati ad idrogeno. Ciò in attuazione della direttiva 2019/1161/UE, entrata in vigore dal 1° agosto 2019 e relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, che impone agli Stati membri di assicurare attraverso le amministrazioni aggiudicatrici, per taluni veicoli adibiti al trasporto su strada, la promozione di un mercato di veicoli puliti e a basso consumo energetico.

Con riguardo alla componente 2 “Tutela del territorio e della risorsa idrica” della sopracitata missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, per il 2021 era previsto un solo obiettivo intermedio, (M2C4-00-ITA-32_T3-2021) avente ad oggetto la realizzazione del 70 per cento del progetto inerente all'investimento riguardante la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti. L'obiettivo è stato attuato con l'adozione del d.m. 16.12.2021 n. 157, che ha ripartito le risorse assegnate dal PNRR all'investimento in questione tra gli interventi indicati nel decreto stesso, assegnandole ai soggetti attuatori. Le attività oggetto di questo investimento erano inserite negli strumenti di pianificazione del settore idrico, introdotti dalla legge n. 205/2017.

Il decreto, individua 124 interventi per circa 2 miliardi, che sono stati definiti prendendo in considerazione: la strategicità dell'intervento; la capacità di spesa del soggetto proponente; l'assenza di incertezze nelle fasi autorizzative ed eventualmente espropriative; l'esclusione di sole progettazioni e di interventi relativi alla realizzazione di nuove dighe; il rispetto di target e *milestone* assegnati alla linea d'investimento M2C4-I4.1 (aggiudicazione lavori al 30 settembre 2023, completamento attività al 31 marzo 2026); il rispetto della clausola del 40 per cento degli investimenti da destinare alle Regioni del Mezzogiorno del Paese.

La maggior parte degli obiettivi e traguardi intermedi si concentra sulla missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, Componente 1, Investimenti sulla rete ferroviaria. In merito agli investimenti aventi ad oggetto i collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci; Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Brescia-Verona- Vicenza - Padova); connessioni diagonali; sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS); rafforzamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave, erano previsti, per la fine del 2021 numerosi obiettivi e traguardi, aventi ad oggetto interventi che sono stati inseriti nell'aggiornamento al Contratto di programma 2020-2021 tra MIMS e RFI, approvato con delibera CIPESS⁴¹ a luglio 2021 e

⁴⁰ Con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, l'UE ha adottato “Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra”, COM/2020/301. La Strategia dell'idrogeno mira a raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050 e accrescere la competitività europea sui mercati globali delle energie verdi. A livello nazionale, il documento programmatico principale che dà attuazione agli obiettivi climatici europei è il PNIEC, nel quale confluisce la Strategia nazionale dell'idrogeno, sottoposta nel 2020 a consultazione pubblica (cfr. sito istituzionale MISE).

⁴¹ Si tratta dei seguenti obiettivi e traguardi: M3C1-00-ITA-1_T4-2020; Approvazione del progetto definitivo (PD) da parte del Responsabile dell'appalto (RUP) (Napoli-Bari); M3C1-00-ITA-3_T4-2021; Approvazione del progetto definitivo (PD) per i collegamenti ferroviari ad alta velocità verso sud per passeggeri e merci (Napoli - Bari; Palermo Catania); M3C1-00-ITA-5_T4-2021; Approvazione della proposta di aggiudicazione della procedura di appalto delle opere (Napoli-Bari); M3C1-00-ITA-3_T4-2021; Approvazione del progetto definitivo (PD) per i collegamenti ferroviari ad alta velocità verso Sud per passeggeri e merci (Napoli - Bari; Palermo Catania); M3C1-00-ITA-4_T4-2021; Approvazione del disegno definitivo (PD) da parte del Responsabile dell'appalto (RUP) (Palermo - Catania); M3C1-00-ITA-6_T4-2021; Avvio dello studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per Salerno-Reggio Calabria (tramite procedura interna) (Salerno - Reggio Calabria). I suddetti interventi sono stati inseriti nell'aggiornamento al Contratto di programma 2020/21 tra MIMS e RFI, approvato con delibera CIPESS Il 27/07/2021; M3C1-00-ITA-23_T4-2020; Tasso annuo di realizzazione rispetto ai costi totali finanziati con il PNRR (Brescia - Verona - Padova); M3C1-00-ITA-26_T4-2021; Tasso annuo di realizzazione rispetto ai costi totali finanziati con il PNRR (Brescia - Verona - Padova); M3C1-00-ITA-24_T4-2020; Tasso annuo di realizzazione rispetto ai costi totali finanziati con il

risultano in linea con le scadenze previste. Riguardo all'ITA, M3C1-00-ITA-64_T4-2021 relativo alla pubblicazione della procedura di gara pubblica per l'introduzione del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS), fermo restando che è in corso di aggiudicazione la prima gara europea da 500 milioni per i primi 700 km, avviata a fine agosto, risulta che è stato pubblicato a fine dicembre 2021 il bando relativo all'Accordo Quadro per la progettazione esecutiva e la realizzazione sulle linee, oggetto del PNRR, del sistema ERTMS per un valore complessivo, IVA esclusa di 2,774 miliardi, di cui 1,3 miliardi per il Centro nord (1° lotto) e 900 milioni per il Centro sud (2° lotto), 3° lotto per il Centro del valore di 323 milioni, e 4° lotto per il sud del valore di 251 milioni. Nel complesso la durata dell'esecuzione dell'Accordo è fissata in 1.825 giorni.

Inoltre, in alcuni casi si è avviata l'interlocuzione con le realtà locali tramite lo strumento del dibattito pubblico, quale strumento che si affianca alla conferenza di servizi prevista dalla legge n. 241 del 1990, e su cui si è dato brevemente conto nella parte iniziale del presente lavoro. Dopo la circonvallazione di Trento⁴² (in riferimento all'investimento M3C1I1.2.1. relativo alle linee di collegamento ad alta velocità con l'Europa nel Nord (Brescia-Verona- Vicenza - Padova), l'intervento ferroviario relativo alla Roma-Pescara (M3C1I 1.3.1) è la seconda opera ferroviaria del PNRR sottoposta al confronto con cittadini e territori⁴³. In particolare, le tratte di questo intervento interessate dal dibattito pubblico, tenutosi a febbraio 2022, sono quelle del lotto 1, raddoppio Manoppello - interporto d'Abruzzo, e del lotto 2, raddoppio Scafa - Manoppello. Gli interventi di potenziamento infrastrutturale e tecnologico sull'intera linea, suddivisi in più fasi, consentiranno di diminuire i tempi di percorrenza tra Roma e Pescara dalle attuali 3 ore e 20 minuti a circa 2 ore. Il doppio binario consentirà, inoltre, di aumentare la capacità dell'infrastruttura, con possibilità di istituire servizi di tipo metropolitano. Infatti, con riferimento ad alcuni obiettivi intermedi da raggiungere nel 2021 si segnala l'obiettivo M3C1-00-ITA-45_T4-2021 relativo all'inizio dello studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per i collegamenti della diagonale Roma Pescara; Orte Falconara; Taranto Metaponto Potenza Battipaglia, per il

PNRR (Liguria - Alpi); M3C1-00-ITA-25_T4-2021; Tasso annuo di realizzazione rispetto ai costi totali finanziati con il PNRR (Liguria - Alpi); M3C1-00-ITA-27_T4-2021; Completamento dello studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per Verona-Brennero - opere di adduzione (mediante procedura interno); M3C1-00-ITA-43_T4-2021; Incarico interno per attività relative allo studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) (Roma - Pescara); M3C1-00-ITA-45_T4-2021; Inizio dello studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per i collegamenti della Diagonale (Roma Pescara; Orte Falconara; Taranto Metaponto Potenza Battipaglia); M3C1-00-ITA-42_T4-2021; Incarico interno per le attività relative allo studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) (Orte - Falconara); M3C1-00-ITA-45_T4-2021; Inizio dello studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per i collegamenti della Diagonale (Roma Pescara; Orte Falconara; Taranto Metaponto Potenza Battipaglia); M3C1-00-ITA-44_T4-2021; Incarico interno per le attività relative allo studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) (Taranto - Metaponto - Potenza - Battipaglia); M3C1-00-ITA-45_T4-2021; Inizio dello studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per i collegamenti della Diagonale (Roma Pescara; Orte Falconara; Taranto Metaponto Potenza Battipaglia); M3C1-00-ITA-63_T4-2020; Incarico in-house per attività di progettazione finale (PD) (sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario); M3C1-00-ITA-70_T4-2020; Pubblicazione della procedura di appalto pubblico per rafforzare i nodi ferroviari metropolitani e i collegamenti nazionali chiave; M3C1-00-ITA-71_T4-2021; numero di Km di miglioramento progressivo dei nodi e delle linee ferroviarie nazionali (nodi metropolitani e collegamenti nazionali chiave); M3C1-00-ITA-78_T4-2021; Inizio dello studio di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) per il potenziamento, l'elettificazione e la resilienza delle ferrovie Sud (tramite procedura interna); M3C1-00-ITA-84_T4-2020; Iniziare la progettazione -Miglioramento delle stazioni ferroviarie (gestione RFI; nel sud); M3C1-00-ITA-85_T4-2021; Iniziare la progettazione -Miglioramento delle stazioni ferroviarie (gestione RFI; nel sud).

⁴² L'intervento si riferisce alla circonvallazione ferroviaria della città ed è parte di un progetto integrato che comprende altri importanti interventi infrastrutturali programmati in collaborazione con la Provincia Autonoma e il Comune di Trento, il progetto "Nordus", che prevede il raddoppio della linea Trento - Malè fino al nuovo ospedale; l'interramento della linea ferroviaria esistente nel tratto del centro urbano e della stazione di Trento; la riqualificazione urbana della città interessata dall'attuale ferrovia e il miglioramento del servizio di trasporto pubblico. Il dibattito pubblico è avvenuto il 7 dicembre 2021, con un incontro illustrativo sulle ragioni dell'opera e le alternative analizzate e terminato il 3 febbraio 2022 con la pubblicazione della relazione conclusiva del dibattito pubblico. Sono previsti altri cinque incontri pubblici finalizzati a presentare e raccogliere osservazioni e proposte sui temi rilevanti del progetto.

⁴³ Sono 9 i dibattiti pubblici attualmente in corso sulle grandi opere infrastrutturali di rilevanza sociale. L'apposita Commissione nazionale, istituita a dicembre 2020, ha attivato nel 2021 sette dibattiti pubblici che si aggiungono a questi due attivati nelle prime settimane del 2022.

quale si osserva l'avvenuta consegna al MITE a dicembre 2021 di tutti gli elaborati tecnici, per la diagonale Roma Pescara, da parte di Italferr (società del gruppo Ferrovie) utili per la VIA e la VAS.

Infine, relativamente alla missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore), il MIMS è titolare dell'intervento in materia di *social housing* - Programma innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Riqualficazione e incremento dell'edilizia sociale, ristrutturazione e rigenerazione della società urbana, miglioramento dell'accessibilità e sicurezza urbana, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano. Per la realizzazione del suddetto investimento erano programmati, entro la fine del 2021, alcuni traguardi intermedi⁴⁴ che sono stati conseguiti con l'adozione del d.m. n. 383 del 7 ottobre 2021 di approvazione degli elenchi dei beneficiari e delle proposte presentate da Regioni, Comuni e Città metropolitane.

Complessivamente, risulta in linea con i tempi programmati l'azione svolta dal Ministero nel corso del 2021, essendo stati conseguiti gli obiettivi e traguardi concordati in sede europea ed essendo stata posta la base giuridica per l'avvio concreto degli investimenti programmati.

Se nel 2021 è stata predisposta la cornice normativa univoca per la concreta realizzazione degli interventi e la minimizzazione del rischio di rallentamenti connessi allo svolgimento delle attività procedurali, nel 2022 sarà indispensabile presidiare l'effettivo rispetto dei tempi concordati per la realizzazione degli interventi sul territorio da parte di una molteplicità di soggetti attuatori e nel contesto di procedure amministrative di grande complessità.

Gli interventi del Ministero dell'università

Nell'ultimo semestre 2021 il Ministero ha raggiunto 13 traguardi, contando sia quelli concordati con l'Europa sia quelli intermedi (denotati con la sigla ITA), di rilievo per la sola programmazione nazionale.

I traguardi concordati a livello europeo di competenza dell'amministrazione erano 3 (dei 51 fissati dal PNRR entro la fine del 2021) e sono stati tutti realizzati. Si trattava di 2 riforme settoriali (ovvero alla modifica di normative già esistenti, ma propedeutiche all'avvio di interventi relativi alla componente C1 della missione M4) e di un investimento. Nella componente C1 del piano vi erano anche 3 traguardi intermedi che il MUR doveva conseguire entro il 31 dicembre 2021: si trattava tuttavia di risultati coincidenti con i traguardi concordati con l'Europa.

Ai traguardi della componente C1, vanno aggiunti 7 traguardi intermedi, tutti riferibili alla componente C2. Questi traguardi riguardano l'avvio degli interventi tesi a rafforzare il consolidamento tra ricerca e industria per promuovere l'innovazione. Di questi traguardi uno solo, relativo all'Investimento 3.3), non risultava ancora realizzato al 31 dicembre 2021. Nella relazione del MUR pubblicata sul sito Italia Domani intitolata "Contributi delle amministrazioni alla Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR", dicembre 2021 (pag. 23) si dice che la *milestone* M4C2-00-ITA-33 non potrà essere rispettata e che l'Avviso pubblico sarà pubblicato a cura del MUR entro il T1-2022.

In conclusione, il piano prevedeva complessivamente 3 traguardi europei e 10 traguardi intermedi; di tutti i traguardi, un solo traguardo intermedio non è stato realizzato entro il 31 dicembre 2021.

Obiettivi e traguardi entro il primo semestre del 2022. Per quanto attiene alla programmazione del primo semestre del 2022, il Ministero dovrà realizzarne altri 9 tra traguardi e obiettivi, di cui 4 per l'impegno con l'Europa. Si noti che uno dei traguardi, il M4C2-00-ITA-19, era programmato per il primo trimestre del 2022 ed è già stato realizzato. Mentre il traguardo M4C2-00-ITA-33 che era in programmazione per il T4 2021 è stato rimandato al T1 2022.

⁴⁴ M5C2-00-ITA M3C1I010301-35_T3-2021; Organizzazioni per la riqualficazione e l'aumento dell'edilizia sociale; ITA 00 M5C2-00-ITA-36_T4-2021; Regioni e Province Autonome in riqualficazione e aumento degli interventi di edilizia sociale; ITA 00 M5C2-00-ITA-37_T4-2021; Regioni e Province autonome in interventi ad alto impatto strategico sul territorio nazionale.

Si tratta di 4 traguardi europei, tutti sulla componente C2: la notifica di aggiudicazione degli appalti per i campioni nazionali, che presuppone aver avviato l'avviso per la selezione dei centri, la notifica dell'aggiudicazione degli appalti per gli ecosistemi dell'innovazione e per i progetti relativi al Fondo per le infrastrutture per ricerca e innovazione. Propedeutici a questi traguardi è la Riforma 1.1) che mira a semplificare la collaborazione tra enti pubblici e imprese private. Inoltre, vi sono da raggiungere altri 5 traguardi e un obiettivo intermedio.

Per l'anno 2021 i finanziamenti programmati erano riferibili solo alla componente C2 della missione M4. Dal punto di vista delle realizzazioni effettive entro il 31 dicembre 2021, era prevista una spesa di 580 milioni a far valere interamente sul RRF di cui una parte rilevante (52 per cento) sull'Investimento 1.1), ovvero per il finanziamento dei progetti PRIN nell'ambito del PNR 2021-2027. Nessuno stanziamento era previsto invece per l'attuazione delle riforme. Per gli investimenti, a fronte di programmi di spesa, ad oggi nessuna delle risorse è stata ancora assegnata.

L'Investimento 1.1) ha attivato una prima *tranche* di 550 milioni di euro del PNRR col bando del dm 104 del 2.2.2022, la data di scadenza della presentazione della proposta progettuale da parte del *Principal Investigator* è fissata al 31 marzo 2022. Per gli altri investimenti 1.4) e 1.5) i bandi che prevedono degli stanziamenti sono stati pubblicati, la proposta progettuale poteva essere presentata entro il 15 febbraio 2022, pertanto ad oggi non risultano ancora spese. L'ultimo investimento 3.3) è ancora in fase di attivazione.

Finanziamenti programmati nell'anno 2022. Il Piano prevede un finanziamento complessivo di 1.860 milioni di euro sul PNRR per gli interventi di cui il MUR è titolare nella missione M4 e di 100 milioni sul Fondo complementare per l'intervento nell'ambito della missione M6.

Per la componente C1 sono previsti 550 milioni di euro: questi finanziamenti sono soprattutto dedicati all'erogazione delle borse di studio e i bandi per i dottorandi.

Per la componente C2 invece si programma un finanziamento totale su tutti gli interventi di 1.310 milioni. La quota maggiore è per i progetti PRIN, per i partenariati estesi e per il fondo per infrastrutture di Ricerca e Innovazione che sono tra l'altro quelli su cui si investe una quota maggiore di progetti in essere, ovvero anticipando risorse nazionali⁴⁵.

Gli interventi del Ministero delle politiche agricole e forestali

Nel secondo semestre 2021 non risultavano obiettivi concordati a livello europeo di competenza del Ministero. Per quanto attiene alla programmazione del primo semestre del 2022, nell'ambito della missione 2 componente 1 – investimento 2.1: *Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo*, è prevista l'emissione del bando per la selezione dei programmi di investimento per l'implementazione del piano logistico per l'agroalimentare, con pubblicazione della graduatoria finale stimata per la fine del quarto trimestre 2022. Il *target* finale (T2 26) consiste nella realizzazione di 48 interventi tesi a migliorare la logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo. Per quanto concerne la missione 2 Componente 1 – investimento 2.2: *Parco Agrisolare*, entro il primo trimestre 2022 (M2C1-00-ITA-7), dovrà esser pubblicato l'invito a presentare proposte per i programmi di investimento per l'installazione di pannelli di energia solare, sfruttando le superfici utili degli edifici di produzione agricola e agro-industriale: la *milestone* al quarto trimestre 2022 è relativa all'assegnazione ai beneficiari individuati di almeno il 30 per cento delle risorse finanziarie totali. In relazione alla missione 2 Componente 1 – investimento 2.3: *Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo ed alimentare*, si prevede la pubblicazione di un primo bando relativo all'ammodernamento dei frantoi oleari entro il primo trimestre 2022. Infine, per la missione 2 Componente 4 – investimento 4.3: *Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche*, si prevede, entro il terzo trimestre 2022, l'emanazione dei decreti di concessione dei finanziamenti.

⁴⁵ Per l'intervento M6C2 si prevede un finanziamento di 100 milioni di euro del Fondo Complementare a partire dal 2022.

Gli interventi del Ministero della cultura

Nel secondo semestre 2021 non era previsti nè *targets* nè *milestones* UE da dover raggiungere; di contro è stato raggiunto l'unico *milestone* nazionale (M1C3-00- ITA-1) relativamente al sub-intervento 1.1.2 – Sistema di certificazione dell'identità digitale per i beni culturali (Accordo con AGID per il programma Strategia digitale e piattaforma per il patrimonio culturale).

Nel primo semestre 2022 sono previsti invece 5 *milestones* europei, inerenti agli investimenti di cui il MIC è titolare. Si tratta del:

milestone M1C3-11 relativa all'investimento 1.3 - Migliorare l'efficienza energetica in cinema, teatri e musei. In data 22 dicembre 2021 è stato emanato l'avviso pubblico n. 1972 per la presentazione di proposte di intervento per la promozione dell'eco-efficienza di cinema e teatri per complessivi 200 milioni dalla Direzione Generale dello Spettacolo e in data 18 marzo 2022 era fissato il termine per la presentazione delle proposte progettuali. Entro il mese di maggio la Commissione di valutazione pubblicherà l'elenco delle proposte selezionate. Al fine di garantire quanto previsto nel PNRR in termini di obiettivi temporali e distribuzione geografica delle risorse, la graduatoria sarà formulata tenendo conto che almeno 80 interventi siano conclusi con certificazione della regolare esecuzione dei lavori entro il 30 settembre 2023; 160 ulteriori interventi siano conclusi con certificazione della regolare esecuzione dei lavori entro il 31 dicembre 2024 e almeno 365 interventi, di cui 230 su sale teatrali e 135 su cinema, siano conclusi con certificazione della regolare esecuzione dei lavori entro il 31 dicembre 2025. Ai Musei statali sono dedicati i restanti 100 milioni e la Direzione Generale Musei entro la fine di marzo pubblicherà l'elenco dei progetti selezionati ed entro giugno è prevista l'emanazione e pubblicazione del decreto ministeriale di assegnazione delle risorse.

Per la *milestone* M1C3-12 riferita all'investimento 2.1 – Attrattività dei borghi, in data 3 dicembre 2021 sono state inviate alle Regioni le linee guida per le procedure di selezione ed emanato l'avviso pubblico per la selezione di 229 borghi e comuni; la data del 15 marzo 2022 era fissata come termine ultimo per la presentazione sia delle proposte da parte delle Regioni sia di quelle relative all'avviso pubblico. Entro il 30 maggio 2022 le Commissioni di valutazione dovranno presentare l'elenco dei progetti selezionati, successivamente entro la fine di giugno dovrà essere emanato e pubblicato il decreto di assegnazione delle risorse per il raggiungimento del traguardo.

Per la *milestone* M1C3-13 relativamente all'investimento 2.2 - Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale è prevista l'adozione del decreto del Ministero della Cultura che assegna le risorse alle Regioni per la tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale. Entro il 31 maggio 2022 le Regioni pubblicheranno le proposte selezionate ed entro la fine di giugno sarà pubblicata una relazione sui progetti selezionati che dovrà riportare le caratteristiche degli stessi e il rispetto delle condizioni e dei criteri che erano stati posti.

Relativamente all'investimento 2.3- Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici, (*milestone* M1C3-14) con la pubblicazione dell'Avviso pubblico la data di scadenza per la presentazione di proposte di intervento per il restauro e la valorizzazione di parchi e giardini storici era stata fissata al 15 marzo. La Commissione ha avviato i lavori per l'esame dei progetti ed entro il 30 maggio dovrà essere pubblicato l'elenco delle proposte selezionate. Per la fine di giugno è prevista l'assegnazione delle risorse con decreto ministeriale e la pubblicazione dello stesso.

Infine, per la *milestone* M1C3-15 relativa all'investimento 2.4 -Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio FEC e siti di ricovero per le opere d'arte, risultano avviate le attività di rilievo e le indagini geologiche e geognostiche. Entro il mese di marzo è prevista la conclusione delle attività di ricognizione da parte del Ministero dell'Interno e della Direzione Generale Sicurezza con presentazione degli elenchi degli interventi di restauro sulle chiese del Fondo edifici di culto. Inoltre, entro aprile è prevista l'emanazione del decreto del Ministro della Cultura di assegnazione delle risorse ed entro il 30 maggio ne è prevista la pubblicazione.

Oltre gli obiettivi europei sono previste nel semestre due scadenze nazionali, Si tratta della Milestone M1C3 -00-ITA-2 relativa al sub-investimento 1.1/1- Piano nazionale di digitalizzazione per i beni culturali. Al riguardo risulta che sono in corso tavoli di lavoro per l'adozione del Piano Nazionale per la digitalizzazione del patrimonio culturale. Il Piano è ritenuto uno strumento essenziale sia per una pianificazione strategia dei modelli e dei processi per attuare la trasformazione digitale sia per fornire indicazioni ai soggetti che contribuiscono alla digitalizzazione ed anche per migliorare le competenze degli operatori.

Entro la fine del primo trimestre è prevista la conclusione della *milestone* M1C3-00-ITA-8 riferita all'investimento 1.2 -Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi con l'approvazione del Piano sull'eliminazione delle barriere fisiche e cognitive dei musei, biblioteche e archivi.

Gli interventi del Ministero della salute

Nel secondo semestre 2021 era solo uno (dei 51 complessivi) l'obiettivo concordato a livello europeo di competenza dell'amministrazione. Si tratta del Piano di riorganizzazione delle strutture ospedaliere approvato dal Ministero della salute sulla base dei progetti presentati dalle Regioni. Il traguardo prevedeva la definizione in ogni regione di un piano di riorganizzazione per rafforzare la capacità degli ospedali del SSN di affrontare adeguatamente le emergenze pandemiche aumentando il numero di posti letto nelle unità di terapia intensiva e sub-intensiva.

L'obiettivo è stato conseguito. Con decreto direttoriale nr. MDS-DGPROGS-84 del 22 ottobre 2021 è stato adottato il "Piano di riorganizzazione approvato dalle Regioni e dalle Province Autonome" in attuazione dell'art. 2 del d.l. 34/2020, che dovrà rafforzare la capacità delle strutture ospedaliere del SSN ad affrontare le emergenze pandemiche. Il Piano è stato approvato con DD n. 84 del 22.10.2021, ed è stato trasmesso ai competenti organi di controllo con nota prot. N. 0021647-25/10/2021-DGPROGS-MDS-P. Il 4 novembre 2021 è stato inoltrato alla Commissione europea, che il 10 novembre 2021 lo ha restituito senza osservazioni preliminari. La CE ha chiesto l'invio di copia della Circolare del Ministero della salute del 29.5.2020 n. 11254.

A questo vanno aggiunti gli obiettivi intermedi previsti nel semestre. Per l'implementazione del processo di potenziamento dell'assistenza territoriale erano previsti già nel secondo semestre del 2021 ben 11 obiettivi intermedi nell'ambito del PNRR, di cui a fine anno ne erano stati conseguiti pienamente 10 mentre uno solo risultava avviato ma non completato. Avevano maturato i risultati previsti le attività di ricognizione da parte delle Regioni dei siti idonei per la realizzazione delle Case della comunità, delle Centrali Operative Territoriali (COT) per l'assistenza domiciliare e degli Ospedali di comunità (rispettivamente nota AGENAS n. 2021/7919 del 30 settembre 2021, nota AGENAS nr. 7919 del 2021, del 30 settembre 2021 e nota AGENAS n. 2021/7919 del 30 settembre 2021); era stato costituito il Gruppo di Lavoro per la definizione delle attività inerenti all'approvazione delle linee guida dell'assistenza domiciliare (Delibera AGENAS 367/2021); era stato costituito un Gruppo di Lavoro per la definizione degli standard territoriali finalizzati alla riforma dell'organizzazione dell'Assistenza Territoriale e per il riordino delle RSA. Il coordinamento (il Gruppo è stato costituito nel marzo del 2021 nell'ambito della Cabina di Regia per il Patto per la Salute 2019-2021) è stato affidato all'AGENAS e alla Direzione Generale della Programmazione Sanitaria del Ministero della salute. Il Gruppo oltre alla definizione degli standard relativi ai nuovi modelli organizzativi introdotti dalla riforma, si è occupato anche della caratterizzazione delle cure domiciliari, in aggiornamento all'ultimo documento del 2006 (Nuova caratterizzazione dell'assistenza territoriale domiciliare e degli interventi ospedalieri a domicilio, Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei LEA, ottobre 2006). Il documento tecnico di sintesi recante i "Modelli e Standard per l'assistenza territoriale" è stato sottoposto alla valutazione della Cabina di Regia per il Patto per la Salute 2019-2021 nel corso della seduta del 2 luglio 2021. Nel mese di novembre 2021, l'AGENAS ha trasmesso al Ministero della salute lo schema preliminare del Documento Tecnico di sintesi con delle modifiche.

Solo avviato, invece, sempre in ambito di assistenza territoriale il progetto per il “Potenziamento del Portale della Trasparenza” con cui si mira a fornire al cittadino informazioni in ambito sanitario di facile accesso, chiare, univoche, assicurando la necessaria integrazione tra le differenti fonti informative. Con delibera AGENAS del Direttore Generale n. 451 del 19 novembre 2021 è stata costituita la Cabina di regia.

Di limitato rilievo l’obiettivo intermedio (al di là di quello europeo) portato a compimento nel processo di ammodernamento e di digitalizzazione delle strutture ospedaliere. Si tratta della disposizione per consentire al MSAL e ad altre Agenzie Sanitarie Nazionali di trattare dati individuali per scopi di interesse pubblico a cui si è dato seguito con l’articolo 9 del d.l. 139/2021 *“Disposizioni urgenti per l’accesso alle attività culturali sportive e ricreative, nonché per l’organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali”*.

In materia di formazione, ricerca e trasferimento tecnologico è stata completata l’attività preliminare per la definizione della procedura di gara per l’assegnazione di voucher per progetti “PoC” (*Proof of Concept*), ovvero progetti di ricerca su tumori e malattie rare e progetti di ricerca su malattie ad alto impatto sulla salute

Nel semestre, come era previsto, è stato poi pubblicato il decreto annuale del Governo che assegna alle Regioni le risorse economiche per finanziare le borse di studio per i medici di base (la prima tranche di 900 borse di studio riferite al triennio formativo 2021-2024) e il decreto che assegna all’Università le risorse economiche per finanziare altri 4.200 contratti di formazione per un ciclo completo di studi (5 anni).

Infine, nel secondo semestre del 2021 era previsto un unico T/O relativo alle misure del Piano nazionale complementare che prevedeva il perfezionamento entro la fine dell’anno del decreto di approvazione della procedura ad evidenza pubblica per la creazione di una rete coordinata di centri per il trasferimento tecnologico.

Entro il prossimo giugno sono previsti 6 traguardi, concordati a livello europeo, di competenza del Ministero della salute, di cui 5 riguardano il potenziamento dell’assistenza territoriale ed uno l’aggiornamento tecnologico e digitale del sistema ospedaliero. Ad essi se ne aggiungono 16 stabiliti a livello nazionale

Tre traguardi europei prevedono l’approvazione di Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), scelti come strumento per accelerare la realizzazione di progetti strategici tra loro funzionalmente connessi. Il primo deve individuare gli obiettivi che ciascuna Regione deve assumere per garantire il conseguimento del risultato atteso dalla creazione delle Case della Comunità; il secondo riguarda l’attuazione delle Centrali Operative territoriali e il terzo gli Ospedali di comunità. Il Contratto di Sviluppo Istituzionale dovrà elencare tutti i siti idonei individuati per gli investimenti, nonché gli obblighi che ciascuna Regione assume per garantire il raggiungimento del risultato concordato. Per quanto riguarda il parco tecnologico degli impianti, ovvero gli strumenti, le licenze e le interconnessioni, è previsto che si privilegi l’approvvigionamento aggregato.

Per tutti e tre i traguardi i lavori sono stati avviati a inizio anno con l’acquisizione dell’intesa sulla ripartizione delle risorse destinate alle Regioni per i progetti PNRR e PNC. I piani operativi regionali, compresi gli *Action Plan* regionali, devono essere perfezionati entro il 28 febbraio 2022

Propedeutici al conseguimento degli obiettivi concordati sono i traguardi riconducibili alla programmazione nazionale. Nel caso delle Case della comunità si tratta del completamento delle attività di individuazione dei siti idonei per la realizzazione delle strutture che è già stato raggiunto. In seno alla Cabina di regia per il Patto della Salute ad ottobre 2021 la proposta di ripartizione è stata oggetto di esame in Conferenza Stato – Regioni. La proposta di riparto è stata rimodulata ed è stato previsto, oltre alla quota di accesso 2021, un meccanismo di ponderazione che garantisca l’attribuzione del 45 per cento delle risorse al Mezzogiorno.

Riguardo al progetto per la creazione di 600 Centrali operative territoriali, sono 5 i traguardi nazionali, di cui 2 sono stati avviati: è stata acquisita l’intesa sulle risorse e sono in corso di

istruttoria le attività di individuazione dei siti idonei per la realizzazione di CO per l'assistenza domiciliare. Tre devono ancora essere attivati e prevedono l'assegnazione dei Cup a progetti per l'interconnessione aziendale, per la realizzazione delle Centrali Operative Territoriali e per il progetto pilota che fornisca strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell'assistenza primaria.

Dei due traguardi nazionali relativi agli Ospedali di comunità, quello per il completamento delle attività di individuazione dei siti idonei per la realizzazione degli Ospedali di Comunità è stato avviato, mentre non risulta in corso quello volto ad assegnare almeno 400 CUP per la realizzazione degli OdC.

Gli altri due traguardi europei attengono all'approvazione delle linee guida contenenti il modello digitale per l'attuazione dell'assistenza domiciliare (anche attraverso lo sviluppo di tecniche di monitoraggio remoto e domotica) e alla definizione della riforma dell'organizzazione dell'assistenza sanitaria territoriale. Al momento i lavori di entrambi i traguardi sono stati avviati.

Il Decreto Ministeriale relativo all'assistenza territoriale su cui è previsto un parere consultivo della Conferenza Stato-Regioni dovrà contenere la definizione di un quadro normativo che identifichi gli standard strutturali, tecnologici e organizzativi tra le regioni e la definizione di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con un approccio integrato "One-Health".

A questo fine è stato avviato il lavoro per il completamento delle attività per l'acquisizione del parere in Conferenza Stato-regioni per la definizione della riforma dell'organizzazione della Sanità. Licenziato il testo da parte della Cabina di regia, risulta in corso di elaborazione una stima d'impatto dell'implementazione dei nuovi modelli organizzativi, secondo gli *standard* previsti dal suddetto documento di riforma. Nel novembre 2021 l'AGENAS ha trasmesso al Ministero della salute lo schema preliminare del Documento Tecnico di sintesi.

Anche nel caso della misura relativa all'aggiornamento tecnologico e digitale del sistema ospedaliero, il traguardo europeo previsto per il semestre riguarda l'approvazione del Contratto istituzionale di sviluppo tra il Ministero della salute (quale autorità responsabile e attuativa) e le Regioni. Il CIS deve contenere l'elenco di tutti i siti idonei individuati per gli investimenti e degli obblighi che ciascuna Regione deve assumere per garantire il conseguimento del risultato atteso. I lavori sono avviati già sul finire dello scorso anno: una bozza del CIS è stata predisposta con il supporto di Invitalia e CIS e discussa il 16 dicembre u.s. in Conferenza Stato Regioni.

Va rilevato che sempre in relazione agli obiettivi europei, è stato presentato in febbraio il d.d.l. recante delega al Governo per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, passaggio fondamentale per l'attuazione del traguardo previsto per il secondo semestre.

Esclusivamente nazionali gli obiettivi relativi al rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica (5 traguardi) e per la valorizzazione e il potenziamento della ricerca e lo sviluppo delle competenze (1 traguardo).

Nel primo caso gli obiettivi sono costituiti dalla pubblicazione di quattro procedure di appalto: una per la realizzazione del Repository centrale - fascicolo sanitario elettronico (Electronic Health Record), una seconda per il rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica del Ministero della salute e per la costruzione di un modello di simulazione e previsione degli scenari a medio e lungo termine nel sistema sanitario nazionale (NHS); una procedura di gara per lo sviluppo di una piattaforma nazionale per la fornitura di servizi di telemedicina; un bando di gara per il rafforzamento della raccolta, elaborazione e produzione di dati a livello locale.

I lavori per i primi 3 bandi sono stati attivati: sono stati sottoscritti i primi contratti esecutivi per avviare le attività tecniche necessarie al potenziamento dell'infrastruttura tecnologica e applicativa del Ministero della salute, nonché alla reingegnerizzazione e modernizzazione del Portale del Ministero della salute e alla realizzazione della piattaforma dei registri sanitari. I contratti esecutivi sono stati stipulati nell'ambito degli Accordi quadro Lotto 1 e Lotto 6 della gara Consip per i servizi applicativi in ottica *cloud* e servizi di PMO per la pubblica

amministrazione, nonché un contratto nell'ambito dell'Accordo quadro CONSIP per il sistema Informativo Sanitario Nazionale.

È in corso, con la definizione ad agosto scorso del piano dei fabbisogni, la realizzazione della piattaforma nazionale per l'incontro di domanda e offerta dei servizi di telemedicina utilizzando la convenzione Consip.

Non avviato infine anche lo sviluppo di 45 *Software Development Toolkit* (SDK) per facilitare l'interoperabilità e la semantica/ontologia tra enti NHS (NSIS).

Con l'indizione per il 23 febbraio 2022 del concorso per l'ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale – triennio 2021/2024 è stata completata l'attività per l'assegnazione di 900 borse di studio per la formazione specifica in medicina generale.

I T/O degli interventi del Piano complementare che sono previsti per il primo semestre 2022 sono 8 e si riferiscono a 6 misure. Quattro di essi sono riconducibili alle misure previste in materia di salute ambiente e clima. Si tratta della pubblicazione di un bando per le strutture e i servizi Sistema nazionale di prevenzione della salute, ambiente e clima (SNPS) e del Sistema nazionale di prevenzione ambientale (SNPA) da aggiudicare entro 3 mesi e da avviare nei successivi 3 mesi per il rafforzamento delle strutture regionali; dell'adozione di un provvedimento per la definizione di un piano di azione del ministro e del Iss per l'istituzione del SNPS; e della pubblicazione di un bando per il sostegno della ricerca applicata in tema di salute ambiente e clima.

Ad essi si aggiunge il T/O relativo agli interventi per la prevenzione sismica da cui dipende il finanziamento di 220 progetti (ad integrazione dei 109 progetti finanziati nell'ambito del PNRR). Il traguardo da raggiungere nel semestre prevede la approvazione con d.m. del piano d'azione con l'individuazione degli interventi e l'assegnazione delle risorse alle regioni.

Infine, nel semestre dovrà trovare compimento nell'ambito delle misure per l'ecosistema innovativo della salute, la pubblicazione e l'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica per la creazione di una rete coordinata di centri per il trasferimento tecnologico.

Gli interventi del Ministero del turismo

Nel secondo semestre del 2021 era previsto per il Ministero del turismo il raggiungimento di 6 *milestone UE*.

Si tratta innanzitutto dell'investimento 4.1 “*Digital Tourism Hub milestone M1C3-8*” che prevedeva l'aggiudicazione degli appalti per lo sviluppo del portale turistico digitale. Il risultato è stato raggiunto con la sottoscrizione dei contratti per l'attuazione⁴⁶. Inoltre, sempre in tale ambito, il Ministero ha avviato anche una procedura di consultazione pubblica delle “Linee Guida sull'interoperabilità tecnica e la gestione delle Application Programming Interface” (API) definendo con le stesse gli *standard* e le tecnologie che dovranno essere adottate per rendere i propri sistemi informatici interoperabili e per permettere quindi l'efficace interscambio di informazioni con il TDH.

Risultano conseguite al 31 dicembre 2021 tutte le *milestone* previste anche per l'investimento 4.2 “Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche” e precisamente:

- la *milestone M1C3-22* è stata conseguita mediante la costituzione, prevista dall'art. 8, nell'ambito del d.l. 6 novembre 2021 n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021 n. 233, di un Fondo dei Fondi per lo sviluppo e resilienza delle imprese del settore turistico denominato «Fondo ripresa resilienza Italia» del quale lo Stato italiano è contributore unico e la cui gestione è affidata alla Banca europea per gli investimenti

⁴⁶ Accordo Quadro per i servizi applicativi in ottica cloud (n. ordine 6375592 dell'1° settembre 2021); Convenzione beni informatica/elettronica/macchine di ufficio (n. ordine 6344447 del 15 settembre 2021); Licenze software Adobe (n. ordine 6366689 del 28 settembre 2021); Accordo Quadro per l'affidamento di servizi applicativi in ottica cloud e l'affidamento di servizi di PMO per le Pubbliche amministrazioni (Ordine diretto-ID 2212 del 22 ottobre 2021).

inserimento; al riguardo, è costituita una sezione denominata «Fondo per il Turismo Sostenibile» con dotazione di 500 milioni di euro per l'attuazione della linea progettuale Sviluppo e resilienza delle imprese del settore turistico (Fondo dei Fondi BEI) -M1C3 intervento 4.2.3;

- la *milestone* M1C3-23 è stata conseguita in quanto è stata sottoposta a delibera del Consiglio di Amministrazione della società di gestione del Risparmio (SGR) di CdP la definizione della politica di investimento del Fondo attraverso la proposta di approvazione delle modifiche al regolamento di gestione finalizzate all'istituzione di un apposito comparto destinato a raccogliere le sottoscrizioni per cassa del MITUR afferenti alle risorse stanziare, in attuazione del PNRR, riferite al Fondo Nazionale del Turismo. In data 3 dicembre 2021, il Ministero ha firmato l'adesione al Fondo;
- la *milestone* M1C3-24 è stata raggiunta con l'emanazione del d.l. n. 152 del 6 novembre 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021 n. 233 che, con l'art. 2, nell'ambito del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, istituisce una "Sezione Speciale Turismo" per la concessione di garanzie;
- la *milestone* M1C3-25 è stata raggiunta con l'emanazione del d.l. n. 152 del 6 novembre 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021 n. 233 che, con l'art. 3, prevede la concessione di contributi, a valere sul Fondo rotativo imprese, per il sostegno alle imprese e agli investimenti di sviluppo nel turismo;
- la *milestone* M1C3-26 è stata raggiunta con l'emanazione del d.l. n. 152 del 6 novembre 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021 n. 233 che, all'art. 1, riconosce un contributo, sotto forma di credito d'imposta, per interventi previsti dallo stesso articolo al comma 5, in favore di imprese che operano in ambito turistico e con l'art. 4 riconosce il credito d'imposta per la digitalizzazione di agenzie di viaggio e *tour operator*.

Relativamente all'investimento 4.3 "Caput Mundi. *Next generation* EU per grandi eventi turistici" non erano previsti per il quarto trimestre del 2021 né *milestone*, né *target*, mentre, entro il 30 giugno 2022, si prevede con il raggiungimento della *milestone* M1C3-35 la sottoscrizione dell'accordo per ciascuno dei sei progetti tra Ministero del Turismo e beneficiari/enti attuatori.

Oltre al raggiungimento di tutte le *milestone* assegnate si rileva che il Ministero ha dato ulteriore impulso all'attuazione delle misure previste dall'intervento 4.2 relativo ai Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche con l'emanazione di decreti attuativi e avvisi pubblici, e per la fine del 2022 si prevede l'erogazione sia al Fondo dei fondi BEI sia al FNT.

ALLEGATO 2

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) RELATIVAMENTE AGLI ATTI INVIATI AL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ - II SEMESTRE 2021

(01 luglio 2021-31 dicembre 2021)

(A CURA DELLA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SU ATTI DEL GOVERNO E DELLE
AMMINISTRAZIONI DELLO STATO)

PAGINA BIANCA

Indice

Presentazione	311
Ufficio di Controllo degli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	313
Presidenza del Consiglio dei ministri	313
Ministero della giustizia	315
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	317
Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa	319
Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze	322
Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero del turismo	327
Ministero dello sviluppo economico	327
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	328
Ministero del turismo	329
Ufficio di controllo sugli atti degli atti del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministero della transizione ecologica	331
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	332
Ministero della transizione ecologica	332
Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione, del Ministero dell'università e della ricerca, del Ministero della cultura, del Ministero della salute, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali	334
Ministero dell'istruzione	334
Ministero dell'università e della ricerca	334
Ministero della cultura	335
Ministero della salute	336
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	337
Allegato 1	339
Allegato 2	342
Allegato 3	345

PAGINA BIANCA

PRESENTAZIONE

La Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, nell'ambito della consueta attività di controllo preventivo e successivo di legittimità, svolta ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni, ha esaminato nel secondo semestre del 2021 numerosi provvedimenti sinora pervenuti in materia di attuazione del PNRR.

Il profilo dei più generali effetti del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 28 luglio 2021, n. 108 - avente ad oggetto "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" - sui tradizionali controlli preventivi di legittimità intestati alla Corte dei conti, è stato esaminato dalla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, convocata in adunanza generale il 12 gennaio 2022 (deliberazione n. SCCLEG/1/2022/PREV).

Al riguardo, la Sezione ha evidenziato che l'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 77 del 2021 citato prevede espressamente che gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativi contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile, tra i quali è pacificamente ricompreso il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti previsto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994. In tale sede è stata riconosciuta ininfluenza la circostanza per cui l'art. 7 del medesimo decreto-legge, nel fare riferimento ai controlli della Corte dei conti, menzioni solo il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 e non anche quello preventivo, avendo la disposizione in esame il precipuo fine non di disciplinare l'intera materia dei controlli, ma solo quello di indicare specifici criteri per lo svolgimento del controllo sulle gestioni aventi ad oggetto l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR.

Eguale non dirimente è stata considerata la circostanza per cui la gestione delle risorse finanziarie previste dal PNRR avvenga attraverso il Fondo di rotazione per l'attuazione dell'iniziativa Next Generation EU - Italia, poiché la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. SCCLEG/16/2012/PREV, adottata nell'Adunanza generale del 19 giugno 2012, ha avuto modo di precisare che il controllo successivo previsto sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di natura comunitaria non fa venir meno, essendo con lo stesso compatibile, il controllo preventivo sui singoli provvedimenti, di cui la gestione si compone, laddove sussistano i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa. La Sezione ha, altresì, sottolineato come le esigenze di celerità e snellimento delle procedure ispiratrici del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77 si conciliano con le esigenze di legalità che sono a fondamento del controllo preventivo, ingenerando effetti positivi attraverso la tempestiva segnalazione di eventuali illegittimità riscontrate (cfr. Del. n. SCCLEG/1/2022/PREV).

Gli atti del PNRR esaminati nel secondo semestre del 2021 ex art. 3 della legge n. 20 del 1994 si riferiscono al riparto delle risorse finanziarie, agli interventi relativi alla *governance* e attribuzione di incarichi dirigenziali e consulenza, oltre che ai provvedimenti attuativi delle riforme.

Tra i più significativi vanno segnalati: il provvedimento di individuazione delle amministrazioni centrali titolari di interventi nel PNRR; quello di ripartizione delle risorse tra le amministrazioni centrali titolari di interventi; quello di riparto del contingente del personale tra le amministrazioni centrali titolari di interventi; i provvedimenti di istituzione di nuove strutture (cabina di regia, di unità di missione ed organizzative dedicate); diversi provvedimenti aventi ad oggetto approvazione di atti contrattuali (convenzioni, accordi quadro e relativi contratti esecutivi) per la realizzazione di interventi PNRR.

Questioni peculiari sono state rappresentate in occasione del conferimento dell'incarico dirigenziale dell'Unità di missione denominata “*Segreteria tecnica del PNRR*”, in particolare in relazione alla durata massima dell'incarico. Nella prospettazione dell'Amministrazione, condivisa dall'Ufficio competente, è stato ritenuto che il termine di durata dell'incarico dirigenziale non potesse non coincidere, in via eccezionale, con quello di durata della Unità di missione, stante la norma speciale di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. n. 77 del 2021, secondo cui tale struttura ha durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae sino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Di qui il carattere speciale della norma da intendersi derogatoria anche della disciplina recata dall'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 sui limiti di durata degli incarichi dirigenziali.

Si riportano, sinteticamente indicati nella tabella di seguito riportata, gli atti del PNRR adottati nel semestre 1° luglio 2021-31 dicembre 2021 e sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

	Assegnazione risorse e fondi, variazioni di bilancio	Atti di <i>governance</i>	Approvazione atti negoziali
Contr. atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero affari esteri e cooperazione internazionale	4	20	40
Contr. atti del Ministero dell'interno e del Ministero difesa	0	1	1
Contr. atti del Ministero economia e finanze	8	10	2
Contr. atti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del Ministero del turismo	2	12	5
Contr. atti del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministero della transizione ecologica	7	11	15
Contr. atti del Ministero dell'istruzione, del Ministero dell'università e della ricerca, del Ministero della cultura, del Ministero della salute e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali	3	39	12
Totali	24	93	75

Di seguito sono riportati gli elementi di conoscenza e criticità rilevati dagli Uffici di controllo che consentono di verificare lo stato di attuazione e avanzamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in relazione all'attività di ciascuno dei Ministeri controllati.

Accompagnano la presente Relazione le Tabelle A (PNRR-Italia-quadro finanziario per amministrazioni titolari) e B (PNRR-Italia-contributi finanziari e ripartizione rate semestrali G.U. n. 229 del 24 settembre 2021) con le quali sono elencati tutti i provvedimenti pervenuti al controllo e la Tabella C contenente gli atti residuali.

**UFFICIO DI CONTROLLO DEGLI ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI,
DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

Presidenza del Consiglio dei ministri

In attuazione delle misure previste dal fondo complementare al PNRR, ai sensi dell'art. 14 bis del d.l. n. 77 del 2021 e ss.mm., destinate alla ricostruzione delle zone colpite dal sisma del Centro Italia, sono pervenute all'Ufficio di controllo degli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per il prescritto controllo preventivo di legittimità, n. 16 ordinanze relative al rilancio delle aree sisma 2009 e 2016 che dettano disposizioni per l'attuazione di interventi riconducibili alle macroaree A e B di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021, recante il Piano Nazionale per gli investimenti complementari, d'intesa con il Dipartimento "Casa Italia".

Gli interventi coinvolti interessano la Macroarea A "Città e paese sicuri, sostenibili e connessi" relativa ad interventi complementari alla ricostruzione, (in particolare quelli riguardanti l'innovazione digitale, la creazione di *green communities*, la produzione di energia e calore da fonti rinnovabili, la rigenerazione urbana e interventi per migliorare la mobilità) e la Macroarea B "Rilancio economico e sociale", destinati al sistema delle imprese e degli investimenti economici e sociali per il rilancio dei territori.

Le Amministrazioni proponenti sono costituite dall'Ufficio del Commissario Straordinario per i terremoti del 2016 d'intesa con il Dipartimento "Casa Italia" e la Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009; soggetti attuatori sono l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione Sisma Centro Italia 2016 e la stessa Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009.

Le ordinanze in esame sono state emanate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'arco di brevissimo tempo (dal 16 al 31 dicembre 2021) per dare attuazione a plurimi interventi previsti dal Piano complementare nei territori colpiti dal sisma 2009 e 2016 in vari settori: imprese innovative, centri di ricerca per l'innovazione, economia circolare, ambiente e ciclo delle macerie, cultura, turismo e inclusione.

Si tratta di interventi articolati e complessi che interessano in primo luogo l'ambito delle "infrastrutture e mobilità": "investimenti sulla rete stradale statale", "investimenti sulla rete stradale comunale", "potenziamento e restyling di stazioni ferroviarie", "adeguamento della tratta Terni-Rieti-L'Aquila-Sulmona" e "realizzazione dei punti di produzione dell'idrogeno da fonti rinnovabili".

Significativo è l'ambito dedicato alle "comunità energetiche, recupero e rifunionalizzazione edifici pubblici e produzione di energia/calore da fonti rinnovabili" mediante la "realizzazione di sistemi centralizzati di produzione e distribuzione intelligente di energia e/o calore da fonti rinnovabili" e il "supporto alla creazione di comunità energetiche locali per condivisione dell'energia elettrica da fonti pulite".

Va rilevata una grande attenzione rivolta all'"innovazione digitale" mediante il "potenziamento di infrastrutturazione di base finalizzato all'aumento della resilienza della comunicazione", "realizzazione di sistemi informativi (piattaforme telematiche) per la gestione digitale in tempo reale di servizi" e "realizzazione di una piattaforma territoriale informatica".

Nell'ambito del settore urbano e territoriale vanno segnalate, in particolare, le misure dedicate alla "rigenerazione urbana degli spazi aperti pubblici di borghi, parti di paesi e di città",

alla “rifunionalizzazione, efficientamento energetico e mitigazione di vulnerabilità sismiche di edifici pubblici”, e, infine, all’adozione di Soluzioni Abitative di Emergenza (SAE) e “messa in sicurezza di impianti sportivi, ricreativi e di risalita”.

Nel settore vanno evidenziate anche le misure adottate per la “rifunionalizzazione di edifici temporanei per la realizzazione del Centro Nazionale del Servizio Civile Universale, efficientamento energetico e mitigazione delle vulnerabilità sismiche di edifici temporanei”, “per la conservazione e fruizione dei beni culturali”, “per la realizzazione e/o implementazione di 4 centri di ricerca e trasferimento tecnologico” e “per la creazione di un centro di formazione tecnica per la Pubblica Amministrazione, presso il Comune di L’Aquila, dotato di tecnologie innovative per l’insegnamento e l’esercitazione tecnico-pratica”. In ultimo va menzionata la misura adottata per la “Valorizzazione ambientale, economia circolare e ciclo delle macerie”.

Nell’ambito delle 16 ordinanze esaminate l’Ufficio di controllo ha formulato osservazioni nei confronti delle ordinanze n. 4, n. 5, n. 12 e n. 14. In particolare, con riferimento all’ordinanza commissariale n. 4 del 23 dicembre 2021, avente ad oggetto la sub-misura A2 “Comunità energetiche, recupero e rifunionalizzazione edifici pubblici e produzione di energia/calore da fonti rinnovabili”, Linea di intervento n. 3, le osservazioni hanno evidenziato l’anomalia di un procedimento secondo il quale l’art. 5 dello schema di Accordo rinvia all’Ordinanza commissariale sia per la determinazione del finanziamento delle misure che per l’adozione delle opportune disposizioni ai fini dell’attuazione degli impegni finanziari per lo svolgimento delle attività oggetto dell’accordo. L’Ordinanza, ad avviso dell’Ufficio, doveva precedere nell’ordine logico sia lo schema dell’accordo sia la sottoscrizione dell’accordo stesso.

Con riferimento all’ordinanza commissariale n. 5 del 23 dicembre 2021, avente ad oggetto la sub-misura A1 “Innovazione digitale”, Linea di intervento n. 1, di base finalizzata all’aumento della resilienza della comunicazione”, Linea di intervento n. 2, intitolata “Realizzazione di sistemi informativi (piattaforme telematiche) per la gestione digitale in tempo reale di servizi” e Linea di intervento n. 3, intitolata “Realizzazione di una piattaforma territoriale informatica” sono stati rilevati tre distinti profili di criticità. Si è osservato, in primo luogo, che l’ordinanza dovrebbe costituire lo strumento mediante il quale vengono vincolati i contenuti della Convenzione per l’affidamento *in house* delle attività in oggetto, evidenziando, inoltre, che la scelta dell’affidamento diretto ad Invitalia S.p.A., anche con il supporto di Infratel Italia S.p.A., dovrebbe in ogni caso presupporre una valutazione di convenienza economica ai sensi dell’art. 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 da parte della Gestione commissariale. Si è rilevato, inoltre, che Infratel S.p.A. non è “parte diretta dello schema di accordo” e non risultano “chiari gli apporti specifici distinti di Invitalia e Infratel”, così come invece è avvenuto nell’ambito di altra convenzione sottoscritta dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri con Invitalia S.p.A. e Infratel S.p.A., relativa all’attuazione della banda ultra-larga 5G. In relazione ai costi previsti è stata, infine, evidenziata la mancata giustificazione della scelta dell’aliquota applicata (costi generali determinati nella misura massima del 25% dei costi diretti) e un non del tutto corretto calcolo dei costi indiretti.

Per quanto riguarda l’ordinanza commissariale n. 12 del 30 dicembre 2021 (sub-misura B4 “Centri di ricerca per l’innovazione”, linea di intervento n. 1 “Contributo per la realizzazione e/implementazione di 4 centri di ricerca e trasferimento tecnologico”) l’Ufficio ha sottolineato la necessità di chiarire “la scelta dell’indicazione di massima dei costi sostenuti per ciascuna delle linee progettuali”. Dai piani allegati, infatti, in particolare dalla scheda riepilogativa delle linee progettuali, risulta che per le spese generali indirette (servizi di consulenza e costi per la progettazione, nonché ulteriori servizi utilizzati per lo svolgimento delle attività, spese per il networking e per la comunicazione e diffusione dei risultati) sia prevista una soglia pari al 20 per cento del totale dei costi ammissibili, con la precisazione che le spese generali sommate alle spese per assegni di ricerca, borse di ricerca, borse di dottorato di ricerca, ecc. (queste ultime ammissibili nel limite del 7 per cento) non possono superare il limite del 25 per cento del totale dei costi ammissibili. Nella fattispecie in esame, oltre a non essere precisato in alcuni piani operativi questo ulteriore limite del 25 per cento (finalizzato a consentire uno spazio di flessibilità per un maggiore impiego di risorse a copertura delle spese per assegni di ricerca, ecc. mediante

compensazione con e spese generali), non sono risultati chiari i criteri in base ai quali sia stata individuata una soglia di tale rilevanza.

Nel settore esaminato va segnalata anche l'osservazione mossa dall'Ufficio in relazione all'ordinanza n. 14 del 30 dicembre 2021, relativa alle sub-misure B1 "Sostegno agli investimenti", B2 "Turismo, cultura, sport e inclusione", B3 "Valorizzazione ambientale, economia circolare e ciclo delle macerie". Si è osservato, come già in precedenza, che: a) "la Convenzione con Invitalia dovrebbe seguire e non precedere l'ordinanza e che la scelta dell'affidamento diretto ad Invitalia S.p.A. dovrebbe in ogni caso presupporre una valutazione di convenienza economica ai sensi dell'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016 rispetto al ricorso al mercato"; b) che "dalla Convenzione allegata e dalla documentazione in atti non si rinviene alcun piano dei costi a rimborso, ma semplicemente un rinvio ai mezzi di copertura finanziaria dei costi, considerato che il comma 1 dell'art. 6 del testo convenzionale prevede che "fino al 28 febbraio 2022 la copertura di tutti i costi diretti e indiretti sostenuti da Invitalia per lo svolgimento delle attività previste all'art. 2, comma 2 della presente Convenzione sono rinvenuti valere sulle economie derivanti dalla Convenzione del 6 dicembre 2016 e ss.mm.ii", con l'ulteriore precisazione, al comma 3, che "l'importo di cui al comma 1 copre tutti i costi diretti e indiretti sostenuti da Invitalia fino al 28 febbraio 2022 per le attività previste dalla presente Convenzione, liberando i Soggetti attuatori da ogni eventuale altra richiesta, escluse le spese di patrocinio legale e di consulenza tecnica relative a contenziosi giudiziari qualora non direttamente connesse al progetto e necessarie alla sua realizzazione, nonché le spese di comunicazione".

Va, infine, evidenziato come, a seguito dei chiarimenti forniti dalla Gestione Commissariale e in considerazione dell'emanazione delle ordinanze n. 15 del 31 dicembre 2021 e n. 16 del 31 dicembre 2021 che, recependo le osservazioni formulate dall'Ufficio hanno provveduto a correggere ed integrare i precedenti provvedimenti, le ordinanze sono state registrate.

Nel corso del secondo semestre 2021 sono pervenuti per il controllo preventivo di legittimità numerosi provvedimenti del PNRR, tutti registrati; la prevalenza dei provvedimenti esaminati si inquadra nell'ambito del settore della *governance* e del riparto delle risorse tra i Ministeri. (Allegato 1)

Sono stati esaminati anche i decreti approvativi di accordi per la realizzazione di significativi progetti e investimenti del PNRR, volti principalmente a promuovere e sostenere la transizione digitale. Si tratta di interventi di "digitalizzazione" dell'Amministrazione pubblica e rafforzamento delle competenze digitali (es. fascicolo sanitario elettronico; digitalizzazione del Ministero dell'interno, Consiglio di Stato, INPS e Ministero della giustizia). (Allegato 2)

Da segnalare, infine, le misure poste all'attenzione dell'Ufficio in tema di parità di genere, inclusione e cambiamento climatico. Sono pervenuti nel semestre in esame i seguenti decreti:

- decreto Interministeriale del 07 dicembre 2021 per l'adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC;
- decreto del 23 dicembre 2021 con cui viene approvato, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2018, n. 81, il "Programma di controllo dell'inquinamento atmosferico". Si rileva che il Piano ha recepito le osservazioni formulate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Ministero della giustizia

L'Ufficio di controllo ha rilevato che la struttura di missione di cui all'art. 8 del d.l. n. 77 del 2021, deputata ad assicurare il coordinamento delle attività di gestione del PNRR, nonché al loro monitoraggio e controllo, è stata istituita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto

con il Ministro dell'economia e delle finanze del 18 novembre 2021; a marzo del corrente anno è stato nominato il direttore generale ad essa preposto consentendone la piena operatività.

Nell'ambito della Missione n. 1 (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) del PNRR, per quanto riguarda la giustizia ordinaria, è previsto un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato, finanziato con 2.300 milioni di euro, finalizzato a supportare i giudici nell'evasione delle pratiche procedurali pendenti e garantire le necessarie competenze tecniche richieste per affrontare la trasformazione tecnologica e digitale.

In particolare, per il Ministero della giustizia è prevista l'autorizzazione a reclutare con contratto a tempo determinato nel periodo 2021-2026, in due scaglioni temporali differenti, un contingente massimo di 16.500 unità di addetti all'ufficio per il processo e un ulteriore contingente di 5.410 unità di personale amministrativo.

In attuazione di quanto previsto, è stato pubblicato il Bando per il reclutamento del primo contingente di 8.171 addetti all'Ufficio per il processo (scad. 23 settembre 2021), la cui immissione in ruolo dovrebbe avvenire nel febbraio 2022.

Con riguardo ai provvedimenti pervenuti al controllo preventivo di legittimità, relativamente alla Missione 1-Componente 1, si segnalano i seguenti decreti:

- il decreto n. 10461 del 06 agosto 2021 con cui è stata approvata la Convenzione, sottoscritta il 6 agosto 2021 dal Ministero della giustizia e da FORMEZ PA, per un importo pari a 177.102,00 euro, avente ad oggetto l'organizzazione e la realizzazione delle attività direttamente connesse all'avvio della procedura concorsuale bandita dalla Commissione RIPAM per il reclutamento di n. 8.171 unità di personale non dirigenziale, a tempo determinato, da inquadrare nell'Area funzionale terza, Fascia economica F1, con il profilo di addetto all'ufficio per il processo, mediante realizzazione di un concorso pubblico per titoli ed esame, con riserva delle Parti di regolare con uno o più addenda le successive fasi della procedura di selezione, fino alla conclusione della procedura e alla definizione della graduatoria finale;

- il decreto n. 15084 del 19 novembre 2021 con cui è stato approvato l'atto aggiuntivo alla convenzione del 06 agosto 2021 (di cui al punto precedente), prorogata con atto del 5 novembre 2021, sottoscritto il 16 novembre 2021 dal Ministero della giustizia e da FORMEZ PA. L'importo della Convenzione, originariamente pari ad 177.102,00 euro (sulla base di un numero stimato di candidati) è stato rideterminato in 2.857.261,12 euro. All'importo originario è stato infatti sommato l'importo di spesa necessario per i "servizi per le prove selettive": attribuzione punteggi; valutazione titoli; organizzazione prova scritta; assistenza alla commissione giudicatrice; correzione prove; stesura della graduatoria.

Con riguardo ai suddetti decreti, l'Ufficio di controllo ha evidenziato che non risultava riportata né la Missione né la componente che sono stati desunti sulla base del contenuto dei decreti stessi.

Nell'ambito della Missione n. 2 (rivoluzione verde e transizione ecologica), il PNRR individua la componente "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" che comprende anche l'obiettivo dell'efficientamento degli edifici pubblici, con uno stanziamento di 411 milioni di euro per l'efficientamento degli edifici giudiziari. La linea di investimento mira a intervenire sulle strutture non pienamente idonee che influiscono sull'erogazione dei servizi giudiziari. L'intervento si focalizza sulla manutenzione di beni esistenti, sulla tutela, la valorizzazione e il recupero del patrimonio storico degli uffici dell'amministrazione della giustizia. La misura si pone l'obiettivo di intervenire su 48 edifici, il cui dettaglio è rinvenibile a pag. 1085 degli allegati al PNRR.

In relazione alla Missione 2 vanno evidenziati, in quanto pervenuti, al controllo preventivo dell'Ufficio:

- il decreto del 17 novembre 2021 con cui è stata approvata e resa esecutiva la Convenzione stipulata in data 12 novembre 2021 tra il Ministero della giustizia e il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Lazio, l'Abruzzo e Sardegna per la realizzazione degli interventi di cui all'Investimento della Missione 2, Componente 3, 1.2. - "Construction of buildings,

requalification and strengthening of real estate assets of the administration of justice” - incluso nel PNRR (il cui costo complessivo ammonta a 411.739.000,00 euro), per un importo di 184.185.750,00 euro, con scadenza al completamento fisico e finanziario dell’Investimento. Con la Convenzione stipulata le parti intendono conseguire le finalità progettuali disciplinando lo svolgimento in collaborazione delle attività di interesse comune e prevedendo una chiara ripartizione delle responsabilità e degli obblighi connessi alla gestione, controllo e rendicontazione in adempimento a quanto prescritto dalla regolamentazione comunitaria di riferimento e dal d.l. n. 77/2021, secondo il Sistema di gestione e controllo del PNRR;

- il decreto del 27 novembre 2021 con cui è stata approvata e resa esecutiva la Convenzione stipulata in data 22 novembre 2021 tra il Ministero della giustizia e il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Toscana, le Marche e l’Umbria per la realizzazione degli interventi relativi all’Investimento 1.2, per un importo complessivo di 1.407.500,00 euro, con scadenza al completamento fisico e finanziario dell’Investimento;

-il decreto del 27 novembre 2021 con cui è stata approvata e resa esecutiva la Convenzione stipulata il 23 novembre 2021 tra il Ministero della giustizia e il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Lombardia e l’Emilia-Romagna il decreto per la realizzazione degli interventi relativi all’Investimento 1.2, per un importo complessivo di 70.634.786,00 euro, con scadenza al completamento fisico e finanziario dell’Investimento;

-il decreto prot. n. 0255069 del 02 dicembre 2021 con cui è stata approvata e resa esecutiva la Convenzione stipulata in data 22 novembre 2021 tra il Ministero della giustizia e il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Veneto, il Trentino Alto-Adige e il Friuli Venezia-Giulia per la realizzazione degli interventi relativi all’Investimento 1.2, per un importo complessivo di 4.115.000,00 euro, con scadenza al completamento fisico e finanziario dell’Investimento;

-il decreto prot. n. 0263534 del 27 novembre 2021 con cui è stata approvata e resa esecutiva la Convenzione stipulata in data 22 novembre 2021 tra il Ministero della giustizia e il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Piemonte, la Valle d’Aosta e la Liguria per la realizzazione degli interventi relativi all’Investimento 1.2, per un importo complessivo di 34.185.000,00 euro, con scadenza al completamento fisico e finanziario dell’Investimento;

-il decreto prot. n. 0273227 del 28 dicembre 2021 con cui è stata approvata e resa esecutiva la Convenzione stipulata in data 22 dicembre 2021 tra il Ministero della giustizia e il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata per la realizzazione degli interventi relativi all’Investimento 1.2, per un importo complessivo di 13.483.117,72 euro, con scadenza al completamento fisico e finanziario dell’Investimento;

-il decreto prot. n. 0273268 del 28 dicembre 2021 con cui è stata approvata e resa esecutiva la Convenzione stipulata in data 14 dicembre 2021 tra il Ministero della giustizia e il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per la Sicilia e la Calabria per la realizzazione degli interventi relativi all’Investimento 1.2, per un importo complessivo di 44.432.867,77 euro, con scadenza al completamento fisico e finanziario dell’Investimento.

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) risulta titolare di una sola misura consistente nel rifinanziamento di un fondo esistente da 40 anni, il cosiddetto “Fondo 394/81”, di cui al decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 1981, n. 394, con l’aggiunta di una componente a fondo perduto, coerente con l’operatività della misura come sviluppatasi, a seguito della pandemia, in applicazione dell’articolo 72 del d.l. 18 del 2020. Il fatto che si tratti di una misura già esistente, unita alla circostanza per cui la gestione operativa dell’agevolazione (sia quella finanziata dal PNRR che quella a carico del bilancio statale italiano) è affidata a una società del gruppo Cassa depositi e prestiti (Simest SpA), ha determinato la mancata istituzione da parte del Ministero di una struttura *ad hoc*. Il MAECI ha, infatti, ritenuto di potersi avvalere delle strutture esistenti e, in particolare,

della Direzione generale per la promozione del sistema Paese, il cui ufficio XII (dal 1° gennaio 2022 rinumerato ufficio V) ha come competenza specifica la gestione degli strumenti finanziari per l'internazionalizzazione. Si segnala, in proposito, che il Ministro ha comunicato tale circostanza al Presidente della Corte dei conti. Ad avviso del Ministero la norma primaria non prevede un provvedimento specifico in caso di utilizzo di strutture esistenti; quindi, la comunicazione del Ministro (cui hanno fatto seguito anche gli adempimenti conseguenti nei confronti della Commissione europea e del MEF) ha confermato quanto già dispone il regolamento organizzativo del Ministero, con avallo del DPCM del 9 luglio 2021.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO E DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Sono pervenuti all'Ufficio di controllo degli atti del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa entro la data del 31 dicembre 2021 due decreti attuativi degli interventi previsti per l'attuazione del PNRR: il decreto interministeriale del 22 ottobre 2021 e il decreto del 2 dicembre 2021; segue per ciascun decreto una analisi ricognitiva in ordine agli obiettivi della missione e ai profili di criticità rilevati.

In data 27 ottobre 2021 è stato presentato per il controllo il decreto, adottato ai sensi dell'art. 8, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, che istituisce presso il Ministero dell'interno, l'unità di missione di livello dirigenziale generale per l'attuazione degli interventi del PNRR a titolarità del Ministero stesso, con durata non oltre il 31 dicembre 2026. In particolare, con riguardo all'organizzazione della missione, l'articolo 8, comma 1, del citato decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, prevede che "ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, adottando, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La predetta unità di missione rappresenta il punto di contatto con il Servizio Centrale del PNRR per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento UE 241/2021.⁴⁷

⁴⁷ Il decreto in parola si compone di tre articoli: l'art. 1 istituisce l'unità di missione per il PNRR; l'art. 2 descrive l'articolazione dell'unità di missione e, infine, l'art. 3 stabilisce l'organizzazione dell'unità di missione, gli uffici di livello dirigenziale e non dirigenziale preposti, ivi compreso il trattamento economico loro spettante. Ciò premesso, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto in oggetto, l'Unità di Missione si colloca nell'ambito del Centro di responsabilità Gabinetto del Ministro e rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR, per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento UE 2021/241 relativamente agli interventi a titolarità del Ministero dell'interno, le cui attività e funzioni saranno coordinate da un dirigente di prima fascia. Inoltre, secondo quanto disposto dal comma 4 del medesimo articolo, l'unità di missione attiva una funzione specifica per le attività di prevenzione e contrasto delle frodi, del rischio di doppio finanziamento e di conflitti di interesse nella gestione dei fondi del PNRR che partecipa alla rete dei referenti antifrode del PNRR, attivata presso il Servizio Centrale per il PNRR del Ministero dell'economia e delle finanze con il supporto della Guardia di Finanza. Ai sensi dell'articolo 2, l'unità di missione si compone di tre uffici dirigenziali di livello non generale con i relativi compiti ad essi assegnati, come di seguito indicato: a) Ufficio di coordinamento della gestione che svolge funzioni di presidio sull'attuazione degli interventi del PNRR di competenza del Ministero dell'interno e sul raggiungimento dei relativi milestone e target; coordina, inoltre, la gestione finanziaria degli investimenti e la messa in opera delle riforme di pertinenza del Ministero, vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed emana, infine, linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel PNRR; b) Ufficio di monitoraggio che coordina le attività di monitoraggio sull'attuazione degli interventi e delle riforme PNRR di competenza del Ministero dell'interno; c) Ufficio di rendicontazione e controllo che provvede, relativamente agli interventi PNRR di competenza del Ministero dell'interno, a trasmettere al Servizio centrale per il PNRR i dati necessari per la presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione europea. Infine, l'articolo 3 determina l'organizzazione e il trattamento economico degli

Con particolare riguardo al conferimento di incarichi dirigenziali, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a seguito di specifica richiesta del Ministero dell'interno, con nota n. 19185 del 5 ottobre 2021, ha fatto presente che “nulla osta al conferimento di un ulteriore incarico di livello dirigenziale generale”, segnalando ad un tempo la necessità di valutarne gli effetti nel medio e lungo periodo, specie nel caso in cui detto incarico sia conferito a personale contrattualizzato di livello dirigenziale non generale, valutando e verificando se “dal conferimento del predetto incarico possano maturare i requisiti di cui all’articolo 23, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, ai fini del transito dalla seconda alla prima fascia dirigenziale”.

In linea con quanto osservato dal competente Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in data 12 novembre 2021 l’Ufficio ha ammesso il decreto alla registrazione “con osservazione” segnalando all’Amministrazione l’esigenza di tener conto, in sede di assegnazione dell’incarico dirigenziale generale, delle possibili ricadute negative che potrebbero scaturire dalla maturazione dei requisiti di cui all’art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. È stata, inoltre, evidenziata la necessità di individuare una professionalità dotata di competenze specifiche nel settore in cui andrà ad operare e di garantire una continuità nella gestione della struttura.

Tra gli atti gestionali va evidenziato il decreto del Ministro dell’interno del 2 dicembre 2021 di approvazione del contratto n. 29971 del 17 novembre 2021 tra il Ministero dell’interno (Dipartimento Pubblica Sicurezza- Direzione centrale dei servizi tecnico logistici e della gestione patrimoniale) e il R.T.I. composto da Accenture S.p.A. mandataria, Avanade Italy S.r.l., ESRI Italia S.p.A., SMC Treviso S.r.l. e Business Integration Partners S.p.A. - Importo euro 82.704.706,55 – avente ad oggetto la digitalizzazione completa dei servizi erogati dal Ministero dell’interno nello svolgimento di specifiche attività istituzionali.

Il contratto aveva ad oggetto “la digitalizzazione completa dei servizi erogati dal Ministero dell’interno nello svolgimento di specifiche attività istituzionali” (Misura 1.6.1 – Missione M1 – Componente C1 – sub- 4 investimento) della “Missione 1 – Componente 1 – Asse 1”) del “Piano Nazionale per la ripresa e la resilienza dell’Italia - PNRR”, finanziato dall’“Unione Europea – Next Generation EU”, mediante adesione all’“Accordo Quadro – Servizi applicativi in ottica Cloud e PMO – Ordine diretto - Lotto 1”, di cui all’articolo 2, comma 225, della legge 23 dicembre 2009 n.191, attivato dalla “Consip S.p.A.” in favore del R.T.I., composto dalla Società “A S.p.A.”, quale mandataria, e dalle Società “A S.r.l.”, “E S.p.A.”, “S S.r.l.” e “B S.p.A.”, quali mandanti, nel rispetto dei principi previsti per gli “interventi”, di cui al “Piano Nazionale per la ripresa e resilienza dell’Italia – PNRR”, per un valore complessivo pari a 100.899.741,99 euro, con esigibilità stimata nelle annualità 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026 (come da scadenze previste dall’art. 19 del contratto oggetto di approvazione) e sottoposto a contabilità speciale.

Il contratto attuativo si sostanziava in una progettualità garantita per complessivi quarantotto mesi, comprensivi di dodici mesi di garanzia sul “software” sviluppato/modificato, destinata a concludersi entro il 31 dicembre 2025. Il progetto coinvolge il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile ed il Dipartimento per l’Amministrazione Generale, per le Politiche del Personale dell’Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziari. In particolare, la Direzione centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza risulta il “soggetto attuatore”, destinato ad assumere il ruolo di “stazione appaltante”, con correlata individuazione, all’interno della propria organizzazione, del “Responsabile Unico di Procedimento”, ai sensi dell’articolo 31, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii.

In data 21 dicembre 2021, il Consigliere delegato ha sottoposto all’Adunanza generale della Sezione centrale di controllo di legittimità, ai sensi dell’art. 3, comma 3, della deliberazione delle

uffici di livello dirigenziale generale e non generale preposti all’unità 3 di missione, cui, oltre al personale in servizio presso il Ministero dell’interno, è assegnato il contingente di personale non dirigenziale a tempo determinato e di esperti di comprovata qualificazione professionale, nei limiti delle risorse del fondo previsto dal art. 7, comma 4, del d.l. 80 del 2021.

Sezioni Riunite n.14/DEL/2020, la risoluzione della seguente questione di massima: “sottoponibilità o meno al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell’art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dei decreti approvativi dei contratti sottoscritti dalle Amministrazioni dello Stato in attuazione degli interventi previsti dal PNRR”.

È stato rilevato che le disposizioni contenute nel decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure” non disciplina compiutamente il regime dei controlli su atti e contratti del PNRR. Nello specifico, l’Ufficio ha evidenziato che mentre l’art. 9, rubricato “Attuazione degli interventi del PNRR”, al comma 3, prevede che atti, contratti e provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni siano sottoposti ai controlli ordinari di legalità, diversamente l’art. 7, dedicato specificamente al tema del “Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza”, al comma 7 richiama il controllo della Corte dei conti sullo stato di attuazione dei progetti del PNRR esclusivamente in termini di “controllo sulla gestione” di cui all’articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20. La medesima disposizione richiama, peraltro, l’ulteriore controllo delle Sezioni Riunite, con referto almeno semestrale al Parlamento, sullo stato di attuazione del PNRR, senza che sia effettuata alcuna menzione del tradizionale controllo preventivo della Corte dei conti o comunque dell’art. 3 della legge n. 20 del 1994. Ulteriori perplessità sono state rinvenute nel disposto dell’art. 50, comma 3, del citato decreto-legge, in base al quale i contratti del PNRR sono immediatamente efficaci non appena stipulati, non risultando condizionati dall’eventuale approvazione e dagli altri controlli previsti dalle norme delle stazioni appaltanti in virtù della deroga espressa all’art. 32, comma 12, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Nell’Adunanza del 14 gennaio 2022, la Sezione centrale di controllo di legittimità ha risolto la questione di massima e ha deliberato l’assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell’art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dei decreti approvativi dei contratti sottoscritti dalle Amministrazioni dello Stato in attuazione degli interventi previsti dal PNRR. Con riferimento alla possibilità di esercitare il controllo preventivo di legittimità, al cui visto viene tradizionalmente assegnata la funzione di condizione sospensiva/integrativa dell’efficacia, su un atto già divenuto efficace per espressa previsione normativa, la Sezione ha osservato che tale forma di controllo viene già esercitata su atti già produttivi di effetti. Il riferimento è alla previsione contenuta all’art. 50, comma 13, del codice dei contratti pubblici, in base alla quale, in casi di urgenza, la stazione appaltante può disporre la provvisoria esecuzione. È stato, altresì, osservato che ai sensi dell’art. 50, comma 3, d.l. n. 77 del 2021, cit., le esigenze di snellimento, semplificazione e accelerazione delle procedure hanno portato il legislatore ad anticipare, per espressa previsione normativa, l’efficacia dei contratti attuativi del PNRR al momento della loro sottoscrizione, valutando come prioritaria l’esigenza di celerità delle procedure. Del resto, una diversa interpretazione sarebbe risultata non coerente con il disposto dell’art. 22 del regolamento (UE) 2021/241, rubricato “Tutela degli interessi finanziari dell’Unione”, il quale prevede che gli Stati membri si dotino di “un sistema di controllo interno efficace ed efficiente”, anche facendo “affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio”, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. È stato rilevato che le esigenze di celerità e snellimento delle procedure ispiratrici del d.l. n. 77 del 2021 si conciliano con le esigenze di legalità che sono a fondamento del controllo preventivo. Infatti, proprio in virtù della prevista immediata efficacia dei contratti, il controllo non rallenta in alcun modo l’azione dell’Amministrazione, ma può semmai ingenerare effetti positivi attraverso la tempestiva segnalazione di eventuali illegittimità riscontrate.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Lo schema di governance del Piano, predisposto dal Governo italiano, ha previsto, tra l'altro, considerata la complessità tecnico-amministrativa dello stesso, la costituzione di una specifica struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell'economia e delle finanze che presieda la supervisione dell'attuazione del medesimo Piano (Servizio Centrale per il PNRR). Si illustrano, di seguito, gli atti amministrativi afferenti al PNRR, emanati nell'ultimo semestre del 2021, pervenuti all'Ufficio e sottoposti al controllo preventivo di legittimità.

Gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), della legge n. 20/1994 ("atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie"), sono stati i seguenti:

- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 ha disposto l'assegnazione delle risorse finanziarie del PNRR, previste per l'attuazione degli interventi, alle singole amministrazioni ed ha ripartito i traguardi (milestone) e gli obiettivi (target) per scadenze semestrali di rendicontazione. In particolare, si segnala il contenuto della Tabella A ("PNRR-Italia Quadro finanziario per amministrazioni titolari"), allegata a detto decreto, che assegna le risorse finanziarie del PNRR alle singole amministrazioni e alla Tabella B ("PNRR Italia-Contributi finanziari e ripartizione rate semestrali"), anch'essa allo stesso allegata, che individua i traguardi e gli obiettivi che concorrono alla presentazione delle richieste di rimborso semestrali alla Commissione europea;

- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 ottobre 2021 ha definito le procedure amministrativo contabili relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR, di cui all'art. 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021). Nello specifico, tale decreto ministeriale ha definito le procedure amministrativo-contabili relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR, di cui all'art. 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021);

- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2021 ha modificato la Tabella A, allegata al suddetto decreto ministeriale 6 agosto 2021, a seguito delle richieste di modifica, della Missione 4 e della Missione 6 del PNRR, presentate dal Ministero della transizione digitale, dal Ministero dell'università e della ricerca e dal Ministero della salute, titolari di interventi previsti dal PNRR ai sensi del dpcm 9 luglio 2021 e dell'art. 8, comma 1, del d.l. n. 77 del 2021;

- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 101243 del 29 dicembre 2021 ha approvato l'Accordo di Finanziamento (*Funding Agreement*), sottoscritto in data 22 dicembre 2021 tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), per la costituzione e la gestione del Fondo di Fondi (FdF) denominato "Fondo Ripresa Resilienza Italia" nell'ambito del PNRR, finalizzato a: conferire formale mandato e funzioni alla BEI; definire le strategie di investimento e Business Plan; disciplinare il funzionamento del FdF ed i compiti delle Parti; definire i compiti e i poteri del Comitato per gli investimenti; definire la exit strategy; determinare l'importo e le modalità di pagamento delle Commissioni di gestione in favore della Banca ed eventuali spese aggiuntive; disciplinare il monitoraggio, la valutazione l'audit del FdF. La dotazione complessiva del FdF è pari a 772 milioni di euro, di cui 500 milioni di euro destinati per il Fondo Tematico del Turismo Sostenibile (intervento 4.2.3 del PNRR) e 272 milioni di euro per il Fondo Tematico dei Piani Urbani Integrati (intervento 2.2 del PNRR). Il Fondo viene gestito dalla BEI sotto forma di comparto finanziario separato rispetto a tutti gli altri fondi e risorse propri della Banca. Con specifico riguardo alla quantificazione delle Commissioni di gestione in favore della BEI (che come espressamente indicato nel decreto devono essere ricomprese tra il 5% e 7% delle contribuzioni) si è verificato che le citate soglie massime sono frutto dell'applicazione analogica della normativa comunitaria della *Common Provision Regulation* (CPR) relativa ai fondi strutturali UE di cui al Regolamento 2021/1060 -

periodo di programmazione 2021-2027 - per la parte che regola gli strumenti finanziari dalla struttura equivalente al FdF ed ai fondi strutturali attualmente gestiti dalla BEI. Ai relativi oneri si provvede a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia, di cui all'articolo 1, comma 1037, della legge 30 dicembre 2020 n. 178;

– il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2021, che disciplina lo Sportello Unico Doganale e dei Controlli (S.U.Do.Co.), è stato registrato con osservazioni. Su tale decreto si era espresso il Consiglio di Stato (parere n. 1883 del 17 dicembre 2021), ad oltre cinque anni dall'entrata in vigore dell'art. 20 del d.lgs. n. 169 del 2016, riconducibile all'inclusione nel PNRR (missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”), della riforma 2.1 “Semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico dei Controlli”. Il medesimo regolamento consente di proseguire nella direzione dello sviluppo del modello già realizzato con lo Sportello unico doganale. La Corte dei conti nel registrare il provvedimento ha tuttavia sottolineato, in relazione al profilo procedurale, la necessità di osservare tempistiche coerenti con i termini del procedimento di controllo o, comunque, idonee ad assicurarne l'effettività, consentendo all'Ufficio una compiuta disamina del provvedimento, avuto riguardo alla complessità dell'iter procedimentale e alla rilevanza del regolamento nell'ambito degli obiettivi del PNRR. Nel merito, il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere favorevole sullo schema di regolamento in oggetto formulando alcune perplessità sui dati personali contenuti nel Portale, che l'Amministrazione nella relazione illustrativa ha ritenuto di recepire solo parzialmente. Infine, quanto alla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 15 del decreto in parola, anche alla luce delle considerazioni formulate dal Consiglio di Stato, è stata invitata l'Amministrazione ad implementare un attento monitoraggio in ordine all'insorgenza, in fase di prima applicazione, di oneri ulteriori si da provvedere alla loro copertura ed alla loro regolazione contabile. Il Consiglio di Stato ha, inoltre, considerato che sia necessario attuare un efficace monitoraggio dell'andamento dello sviluppo dello S.U.Do.Co., raccomandando il coordinamento del Comitato esecutivo con le strutture preposte alla supervisione degli interventi rientranti nel PNRR.

Con riferimento, invece, all'attività di controllo di legittimità sugli atti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), della legge n. 20 del 1994 (“provvedimenti di comitati interministeriali di riparto o assegnazione fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c)), si segnala:

– la Delibera CIPESS n. 45/21, la quale è stata oggetto di rilievo istruttorio per quanto riguarda il profilo di incongruenza dei dati finanziari. Nello specifico, a seguito della risposta fornita dall'Amministrazione al rilievo sollevato dall'Organo di controllo, la Corte ha provveduto a registrare il provvedimento di cui trattasi con la seguente osservazione: “In primo luogo, ai fini di una corretta lettura della delibera all'esame e dei suoi allegati, è opportuno che venga integrata l'Appendice n. 9 “Elenco opere inserite nel PNRR”, nella prima riga dei titoli della tabella, con l'indicazione, nella colonna del Totale “(Risorse di soli fondi PNRR)”. In secondo luogo, nel prendere atto dei chiarimenti forniti in merito alla riclassificazione della somma di 238 milioni di euro, dalla Missione 3 Componente 2 alla Missione 5 Componente 3, appare necessario che il Dipe chieda al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) e a RFI di assicurare, per il futuro, che il CDP-I inviato per l'approvazione e le relative relazioni istruttorie contengano tutti gli aggiornamenti predisposti, con indicazione dei riferimenti normativi in vigore alla data di trasmissione della richiesta di parere da parte del Cipess. In particolare, si sottolinea la necessità che le relazioni istruttorie allegate ai futuri contratti e relativi aggiornamenti, indichino chiaramente la collocazione degli importi in aggiornamento. Infine, appare opportuno che il Cipess richieda al MIMS di informare il Comitato dell'avvenuto finanziamento dell'ulteriore quota di 41 milioni di euro sulla Missione 5 Componente 3 “Investimenti infrastrutturali per le zone economiche speciali- Soggetto attuatore RFI”, nonché di presentare una relazione di dettaglio, recante un elenco esaustivo dei singoli interventi finanziati con i 98 milioni di euro della medesima Missione 5 componente 3”.

In merito agli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera h), della legge n. 20 del 1994 (“decreti di variazione del bilancio dello Stato, di

accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del Tesoro all'impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi"), si segnalano i seguenti decreti di variazione del bilancio dello Stato:

— il DMT n. 172681 del 2 luglio 2021, concernente il reclutamento di personale per il PNRR e di esperti comprovata esperienza professionale, è stato registrato con la seguente osservazione: "con riferimento agli oneri derivanti dall'art. 2 a mente del quale "è consentita l'attivazione di specifici progetti di formazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni per l'acquisizione, attraverso contratti di apprendistato di cui agli articoli 44 e 45 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, di competenze di base e trasversali, nonché per l'orientamento professionale da parte di diplomati e di studenti universitari", avuto riguardo alla circostanza che al finanziamento degli stessi, pari a euro 700.000 per l'anno 2021 e a euro 1.000.000 a decorrere dall'anno 2022, debba provvedersi mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, si segnala la necessità di una previa ed attenta verifica circa la disponibilità della medesima fonte di finanziamento e della sua adeguatezza anche in relazione a diversi impegni già programmati; analoga necessità si segnala in relazione agli oneri — stimati in euro 12.600.000,00 per l'anno 2021 e in euro 35.198.000,00 per gli anni dal 2022 al 2026 — afferenti alle procedure di reclutamento di cui all'art. 7 comma 1 ed agli incarichi da stipularsi da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con esperti di comprovata qualificazione professionale per finalità di cui al comma 4 della medesima disposizione, per i quali si invita, altresì, ad una rigorosa verifica circa i fabbisogni di spesa; da ultimo, verifiche circa l'effettività degli stanziamenti ed in ordine alla quantificazione dei fabbisogni, si raccomandano con riguardo agli oneri conseguenti all'istituzione di sette posizioni dirigenziali di livello generale destinate a varie Ragionerie territoriali di cui all'art. 8, comma 1, del menzionato decreto alla cui copertura si provvede in parte con accesso al Fondo speciale di parte corrente; si ricorda inoltre, che gli effetti definitivi della variazione disposta con il provvedimento in questione, sono subordinati alla conversione in legge del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 in esecuzione del quale viene emanato il provvedimento in esame";

— il DMT n. 174142 del 15 luglio 2021, concernente l'applicazione del decreto-legge n. 77 del 2021 "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento della struttura amministrativa e di accelerazione e snellimento delle procedure";

— il DMT n. 203492 dell'11 agosto 2021, riguardante l'applicazione del decreto-legge n. 59 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 concernente "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza";

— il DMT n. 239839 del 29 settembre 2021, riguardante le autorizzazioni di incarichi di collaborazione di esperti archivisti al fine di assicurare il funzionamento degli archivi di Stato e delle Soprintendenze archivistiche;

— il DMT n. 266975 del 10 dicembre 2021, concernente il riparto del Fondo per il reclutamento di personale non dirigenziale a tempo determinato e del Fondo da ripartire per il contingente di esperti per le attività di monitoraggio e rendicontazione del PNRR, registrato con la seguente osservazione: "con il decreto indicato in oggetto si provvede all'attuazione del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", ed in particolare dell'art. 7, comma 4, con quale si autorizza il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ad avvalersi, per le attività di monitoraggio e rendicontazione del PNRR, di un contingente di esperti di comprovata qualificazione professionale; al riguardo si prevede l'istituzione di un Fondo nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per garantire anche alle restanti amministrazioni di potersi avvalere di un contingente di esperti di comprovata qualificazione professionale nelle materie oggetto degli interventi di propria competenza, al fine di assicurare la più efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR. Si osserva a tal proposito come il Ministero della Giustizia e il Ministero dello Sviluppo

Economico, a differenza delle altre amministrazioni, non abbiano provveduto ad istituire un apposito capitolo ovvero un piano gestionale, per le finalità previste dalla richiamata disposizione normativa, allocando le relative risorse finanziarie su capitoli di natura promiscua. Si richiama pertanto la necessità di assumere le iniziative necessarie a garantire l'attendibilità e la trasparenza dei dati contabili";

– il DMT n. 283958 del 13 dicembre 2021, riguardante la parziale attuazione del d.l. n. 152 del 2021 concernente "Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", registrato con la seguente osservazione "si ricorda che gli effetti definitivi della variazione di bilancio, sono subordinati alla conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, in esecuzione del quale viene emanato il provvedimento in questione".

Infine, per quanto concerne la *governance*, si elencano i seguenti atti di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, assoggettati al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b) ("atti del Presidente del Consiglio dei ministri e atti dei ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa") della legge n. 20 del 1994:

– il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 agosto 2021, concernente il conferimento ad interim dell'incarico dirigenziale di livello generale di direzione del Servizio centrale per il PNRR, ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

– la determina del Ragioniere generale dello Stato del 6 agosto 2021, concernente il conferimento dell'incarico dirigenziale di livello non generale di dirigente dell'Ufficio I del Servizio centrale per il PNRR, ai sensi dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, è stato oggetto di rilievo, in quanto non è stata fornita adeguata motivazione circa l'attribuzione alla persona individuata della fascia più elevata, corrispondente alla terza fascia economica di cui al decreto ministeriale 25 novembre 2015 ed inoltre, si è osservato che l'art. 6, comma 3 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, nulla disponeva in merito alla fascia economica degli uffici dirigenziali di livello non generale del Servizio Centrale per il PNRR, ma si limitava ad autorizzare la spesa per l'anno 2021 e a decorrere dal 2022, per l'attuazione delle disposizioni di cui al medesimo articolo. Non si comprendeva, pertanto, la mancata previsione, nelle more dell'adozione del decreto di graduazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, di un eventuale conguaglio, in positivo o in negativo, dopo l'adozione del decreto ministeriale da ultimo menzionato. A tale riguardo, l'Amministrazione ha precisato che detta attribuzione è stata effettuata in ragione della spesa autorizzata dall'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, per ciascun ufficio dirigenziale di livello non generale costituito. L'Amministrazione ha sostenuto che la Relazione tecnica, allegata al medesimo d.l. n. 77 del 2021, evidenzerebbe che, per le sei posizioni dirigenziali di livello non generale di direzione degli Uffici del Servizio Centrale per il PNRR, siano stati stanziati euro 435.897, per sei mesi dell'anno 2021, ed euro 871.794 a decorrere dall'anno 2022, con una retribuzione annua complessiva pro-capite di euro 145.299 (loro Stato), corrispondente alla fascia d'incarico più elevata per un dirigente di II fascia prevista dal decreto ministeriale 25 novembre 2015. Pertanto, detto provvedimento è stato registrato con l'avvertenza, per l'Amministrazione, di adottare celermente il decreto con il quale vengono ridefiniti i compiti degli uffici dirigenziali di seconda fascia, così come disposto dall'art. 7, comma 5 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 e di determinarne la relativa fascia economica;

– la determina del Ragioniere generale dello Stato del 10 agosto 2021, concernente il conferimento dell'incarico dirigenziale di livello non generale di dirigente dell'Ufficio III del Servizio Centrale per il PNRR, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001;

– la determina del Ragioniere generale dello Stato del 1° ottobre 2021, concernente il conferimento dell'incarico dirigenziale di livello non generale di dirigente dell'Ufficio IV del Servizio Centrale per il PNRR, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001;

- la determina del Ragioniere generale dello Stato del 1° ottobre 2021, concernente il conferimento dell’incarico dirigenziale di livello non generale di dirigente dell’Ufficio VI del Servizio Centrale per il PNRR, ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- la determina del Ragioniere generale dello Stato del 12 ottobre 2021, concernente il conferimento dell’incarico dirigenziale di livello non generale di dirigente dell’Ufficio II del Servizio Centrale per il PNRR, ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- la determina del Ragioniere generale dello Stato del 12 novembre 2021, concernente il conferimento dell’incarico dirigenziale di livello non generale di dirigente dell’Ufficio V del Servizio Centrale per il PNRR, ai sensi dell’art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, DEL MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI, DEL MINISTERO DEL TURISMO

In relazione agli atti di *Governance* si può rilevare che, dall'esame degli atti pervenuti al controllo preventivo dell'Ufficio, i tre Ministeri hanno adottato il medesimo schema organizzativo al fine di assicurare il coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR (art. 8 del d.l. n.77 del 2021) mediante istituzione di una apposita Struttura di Missione.

È, peraltro, pervenuto al controllo il solo conferimento delle nomine dirigenziali da parte del Ministero del turismo.

Ministero dello sviluppo economico

Le risorse attribuite dal PNRR al Ministero dello sviluppo economico sono pari a 18.161.000.000,00 euro.

Come sopra anticipato, la principale misura di *governance* attuata in seno al Ministero riguarda l'istituzione, nell'ambito del Centro di responsabilità Segretariato, dell'Unità di missione con D.I. MISE/MEF del 19 novembre 2021. Alla data del 31 dicembre 2021 non risultavano ancora pervenuti i conferimenti delle posizioni dirigenziali di I e di II fascia previste nell'ambito della medesima Unità di missione.

Tra le misure attuative del PNRR esaminate nel secondo semestre del 2021, si segnala in particolare il D.I. MISE/PDCM DIPOFAM, avente ad oggetto l'assegnazione delle risorse per la realizzazione dell'investimento 1.2 "creazione di imprese femminili", previsto nella missione 5 "inclusione e coesione", componente 1 "politiche per l'occupazione" del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Sulla base della proposta di Piano presentata alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 18 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/241 e approvata dal Consiglio del 13 luglio 2021, l'investimento "Creazione di imprese femminili" si prefigge l'obiettivo di innalzare i livelli di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto. Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 229 del 24 settembre 2021 e recante "Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione", per l'investimento 1.2 sono state assegnate al Ministero dello sviluppo economico, in collaborazione con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, risorse complessivamente pari a 400 milioni di euro. In tale contesto, il presente decreto, fornisce le necessarie indicazioni per l'utilizzo delle predette risorse del Piano, tenendo conto del quadro della disciplina vigente, nonché delle istruzioni impartite dai servizi di *governance* del Piano e, in particolare, delle indicazioni di cui alla circolare del Servizio centrale per il PNRR istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (circolare del 14 ottobre 2021, n. 21).

Si segnala, inoltre, tra gli atti esaminati il decreto direttoriale del 22 dicembre 2021 di approvazione della Convenzione - sottoscritta in data 16 dicembre 2021, tra la Direzione generale per la politica industriale, l'innovazione e le piccole e medie imprese (DGPIPMI) ed Agenzia per lo sviluppo-Invitalia per l'affidamento del servizio di "Supporto tecnico-specialistico per l'attuazione e la promozione di politiche ed interventi per la competitività delle PMI e delle imprese cooperative" con il quale è affidato all'Agenzia il supporto tecnico-specialistico per la realizzazione delle attività di supporto allo sviluppo delle PMI, con particolare riferimento alle startup e alle PMI innovative, delle cooperative e delle attività di promozione, provvedimento che si inserisce nel programma di sostegno alla trasformazione digitale rilanciato con il PNRR.

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Le risorse attribuite dal PNRR al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali sono pari a 3.680.000.000,00 euro.

È stata istituita presso il MIPAAF l'Unità di missione con D.I. MIPAAF/MEF n. 571410 del 2 novembre 2021, coerentemente con le indicazioni di *governance* del Governo. Alla data del 31 dicembre 2021, non risultano ancora pervenuti i conferimenti delle posizioni dirigenziali di I e II fascia previste nell'ambito dell'Unità di missione.

Sono pervenuti a controllo i primi provvedimenti attuativi degli investimenti del PNRR, in particolare il Ministero, con decreto n. 299915 del 30 giugno 2021, ha approvato i criteri di ammissibilità e di selezione, contenuti nelle "Tabella 1 Criteri di ammissibilità" e "Tabella 2 Criteri di selezione" per finanziare progetti della componente M2C4 del PNRR "Tutela del territorio e della risorsa idrica" che include l'Investimento 4.3 "Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche" per il quale sono previsti nel PNRR medesimo 0,88 miliardi di euro, dei quali 0,52 disponibili per il finanziamento di investimenti in infrastrutture irrigue.

Si tratta di una misura rivolta agli enti irrigui con l'obiettivo di promuovere una gestione sempre più efficiente delle risorse idriche, riducendo le pressioni di tipo diffuso del settore agricolo sia sullo stato quantitativo sia sullo stato qualitativo delle acque superficiali e sotterranee e favorire il mantenimento di un buono stato dei corpi idrici; di favorire la misurazione e il monitoraggio degli usi sia sulle reti collettive (tramite misuratori e sistemi di telecontrollo) sia per gli usi privati (sistema di monitoraggio delle concessioni private); - scongiurare gli usi illeciti di acqua nelle zone rurali, attraverso la misurazione degli usi; - garantire, mediante efficienza nell'uso, una maggiore e più costante disponibilità di acqua per l'irrigazione, aumentando la resilienza dell'agroecosistema agli eventi di siccità e ai cambiamenti climatici

Si segnala inoltre il decreto n. 673777 del 22 dicembre 2021 con cui il MIPAAF disciplina, ai sensi di quanto previsto dall'art. 66, comma 2, della legge 27 dicembre 2002 n. 289, i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei Contratti di filiera e di distretto previsti dal fondo complementare al PNRR, e le relative misure agevolative per la realizzazione dei Programmi. Gli interventi previsti nel decreto sono diretti, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, a concedere: a) aiuti compatibili con il mercato interno, ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, lettere a) e c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, soggetti all'obbligo di notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 108 del medesimo Trattato; b) aiuti compatibili con il mercato interno, ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, lettere a) e c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, esentati dall'obbligo di notifica. Gli interventi agevolativi sono attuati con Provvedimenti che individuano, oltre a quanto già previsto nel decreto, l'ammontare delle risorse disponibili, i requisiti di accesso dei Soggetti beneficiari, le condizioni di ammissibilità dei Programmi e/o dei Progetti, le spese ammissibili, la forma e l'intensità delle agevolazioni, nonché i termini e le modalità per la presentazione delle domande, i criteri di valutazione dei Programmi o Progetti e le modalità per la concessione ed erogazione degli aiuti

In relazione al provvedimento in esame sono stati formulati dei rilievi: l'Ufficio ha chiesto chiarimenti in ordine alle attività in capo al Soggetto Istruttore, al soggetto Gestore e al MIPAAF, nonché anche con riferimento alle richieste avanzate dall'UCB in merito alla delibera CIPESS e alla sottoscrizione della Convenzione tra il Ministero e Cassa depositi e prestiti per la regolamentazione dei rapporti derivanti dalla concessione dei finanziamenti agevolati. La delibera CIPESS, non ancora emanata alla data del provvedimento, è pervenuta solo successivamente, consentendo la registrazione del provvedimento.

Ministero del turismo

Le risorse attribuite dal PNRR al Ministero del turismo sono pari a 2.400.000.000,00 euro.

Il Ministero ha configurato e definito l'intera *governance*. L'Unità di missione è stata istituita con D.I. MITUR/MEF n.1745 del 24 settembre 2021. In particolare, il Dirigente generale è stato nominato con Dpcm dell'11 novembre 2021. L'Ufficio nel rilevare la mancata indicazione di una procedura di interpello, come richiesto dalla normativa vigente, ha disposto la registrazione in via del tutto eccezionale in considerazioni delle argomentazioni addotte dall'Amministrazione in merito alla gestione delle somme del PNRR che sono state messe a disposizione del Ministero. A seguire con tre decreti, tutti in data 10 dicembre 2021, sono stati nominati i dirigenti delle tre articolazioni dell'unità di missione. I provvedimenti pervenuti al controllo attengono ai conferimenti di incarichi dirigenziali, di prima e seconda fascia, per la copertura dei posti di funzione individuati in ambito centrale e territoriale.

In merito ai provvedimenti attuativi, si segnala il decreto n. 3525 del 16 dicembre 2021 avente ad oggetto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Investimento 4.2: Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche. Partecipazione del MITUR al capitale del Fondo Nazionale del Turismo (FNT). Sottoscrizione del Fondo Nazionale Turismo comparto B. Al riguardo si rammenta che il Fondo Nazionale del Turismo è stato istituito da Cassa depositi e prestiti Immobiliare Società di Gestione del Risparmio S.p.A. (CDPI SGR S.p.A.) il 30 ottobre 2014 ed ha come politica di investimento l'acquisto, la ristrutturazione e la valorizzazione di immobili destinati ad attività turistico-ricettive, di cui lo scrivente Ministero è già quotista in forza del decreto adottato dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo in concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 6 novembre 2020, di attuazione dell'articolo 178, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Va segnalato il decreto n. 3667 del 21 dicembre 2021, con cui è stato approvato il Piano di Promozione 2021, di cui all'art. 2, comma 3, del DM 11 agosto 2020, per l'individuazione delle linee di intervento e dell'arco temporale di realizzazione delle iniziative promozionali; delle risorse destinate a ciascuna linea di intervento e alle singole iniziative; delle modalità di erogazione delle risorse. L'onere massimo stimato riconducibile al Piano di Promozione 2021, pari ad euro 9.000.000,00 è a valere sul capitolo di spesa 5220 pag. 1, "Fondo per la promozione del Turismo in Italia" - CDR 5 "Direzione Generale della Valorizzazione e della Promozione del turismo" dello stato di previsione della spesa del Ministero del Turismo, EF 2021.

Con decreto direttoriale n. 4126 del 30 dicembre 2021 è stata approvata la Convenzione quadro stipulata tra il Ministero del turismo e Invitalia S.p.A. in data 29 dicembre 2021, prot. n. 0004065/21, per l'attuazione di iniziative volte a qualificare e ad accelerare gli investimenti pubblici promossi nell'ambito delle funzioni e competenze del Ministero del turismo e, in particolare il Piano Esecutivo delle Attività di Definizione e avvio delle procedure di affidamento e per l'accelerazione del processo attuativo dell'Investimento 4.1 – Hub del turismo digitale nell'ambito della misura M1-C3 del PNRR, della durata di 2 anni e per un importo pari a euro 1.200.000,00, oltre IVA per euro 264.000,00, e per un totale di euro 1.464.000,00 – CUP J51B21002940006.

Si segnala anche il DI MITUR/MEF del 30 dicembre 2021 relativo alla disciplina del fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti di sviluppo del turismo, in attuazione degli obiettivi del PNRR, di cui all'art. 3 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, che definisce i requisiti, i criteri, le condizioni e le procedure per la concessione ed erogazione degli incentivi diretti al sostegno degli investimenti per il settore del turismo coerenti con le finalità di cui alla misura MIC3-25, intervento 4.2.5 del PNRR e, in particolare, degli interventi di riqualificazione energetica, sostenibilità ambientale e innovazione digitale, secondo quanto previsto all'articolo 3 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, nonché quelli stabiliti nella misura MI C3-33 del PNRR.

Tra le misure attuative del PNRR sottoposte al controllo preventivo di legittimità si annovera anche il decreto del 23 dicembre 2021 con cui, nel rispetto dei tempi di legge, è stato emanato l'avviso pubblico recante modalità applicative per l'erogazione dei contributi e dei crediti di imposta a favore delle imprese turistiche di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, in attuazione del

PNRR e, in particolare, in relazione alla Missione 1, Componente C3 "Turismo e cultura", misura 4.2, recante "Fondo integrato per la competitività delle imprese turistiche".

**UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI ATTI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI E DEL MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA**

Sono pervenuti 65 atti aventi ad oggetto i fondi del PNRR e del Fondo complementare (18 atti), nonché quelli attinenti alla *governance* del citato Piano (47 atti). Dei 65 decreti, riguardanti sia il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che il Ministero della transizione ecologica, solo 53 sono stati registrati, mentre i restanti 12 decreti sono stati oggetto di restituzione per forma non valida e per carenza documentale.

Fra quelli registrati, solo il D.M. 363 del 23.9.21 è stato oggetto di rilievo (quest'ultimo riguardava l'interpretazione di alcune formule adoperate nelle tabelle allegate, considerate parte integrante del provvedimento medesimo). Inoltre, il D.M. n. 383 del 7 ottobre 2021 del MIMS, relativo alla qualità dell'abitare, è stato ammesso al visto e conseguente registrazione con la seguente osservazione: *“il provvedimento in ossequio al principio di continuità amministrativa, dopo aver preso atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, restando fermo che l'attività svolta dall'Alta Commissione, di cui all'art. 4, c. 4, del presente atto, non può prescindere da una valutazione approfondita dell'attendibilità dei nuovi cronoprogrammi trasmessi dagli enti beneficiari rispetto alla conclusione degli interventi che dovrà avvenire entro il 31/3/2026”*.

Per i restanti atti va sottolineato che, alla luce del raffronto effettuato con le Tabelle “A” e “B” allegate al decreto ministeriale del 6 agosto 2021, non sono emerse particolari criticità tali da inficiare la registrazione dei provvedimenti suindicati.

Si precisa, tuttavia, che, solo successivamente all'emanazione della circolare del MEF del 14 ottobre 21, le Amministrazioni hanno indicato nei decreti tutti i dati utili (numeri sequenziali inerenti Misura, Componente, Investimento e Sub-investimento) al raffronto con le sopramenzionate Tabelle “A” e “B”. Sicché per i provvedimenti antecedenti alla circolare del MEF del 14 ottobre 2021, l'attribuzione del codice di intervento (numero sequenziale nella tabella Excel) è stata assegnata dall'Ufficio sulla base del contenuto del provvedimento.

Infine, si ritiene opportuno evidenziare che, nonostante le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze, nella maggior parte dei decreti esaminati non sono indicati né il numero sequenziale delle schede dei progetti, né se il provvedimento abbia ad oggetto un “Traguardo” ovvero un “Obiettivo”.

Sono altresì pervenuti all'esame dell'Ufficio due atti ritenuti non soggetti al controllo ai sensi dell'art. 3 legge 20 del 94 e non aventi rilevanza finanziaria. Tra questi, si segnala il D.D. 6124 del 26.5.21 del Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili (MIMS), avente ad oggetto il conferimento di obiettivi connessi all'attuazione delle risorse del Fondo complementare del PNRR relativo agli interventi di edilizia penitenziaria minorile. Né è stato, parimenti, considerato soggetto a controllo l'avviso pubblico n. 27509 del 15 dicembre 21 emesso dal Ministero della transizione ecologica (MITE) relativo a eventuali manifestazioni di interesse delle Regioni e Province autonome circa la realizzazione di siti di produzione di idrogeno verde in aree industriali dismesse, da finanziare nell'ambito del PNRR, M2C2, investimento 3.1.

Tra gli atti di maggiore rilievo finanziario, si segnalano i provvedimenti relativi all'intervento di cui alla missione M2-C2, investimento 4.4 (Rinnovo flotte bus e treni verdi), in relazione al quale a fronte di un importo complessivo finanziato per 3.215 milioni di euro risultano impegnate ad oggi quasi tutte le risorse.

Di rilievo anche il provvedimento relativo alla missione M2-C1, investimento 1.1 (Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti), in relazione al quale è stato adottato il provvedimento n. 396 del 28 settembre 2021, che ha provveduto ad assegnare le intere risorse previste (1.500 milioni di euro) prevedendo l'avvio delle procedure di evidenza pubblica entro 15 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento medesimo. Con lo stesso provvedimento, è stato fissato un vincolo sulle risorse in misura pari al 60 per cento per interventi da realizzarsi nelle regioni del centro e del sud Italia.

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili

Gli atti di *governance* del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili più rilevanti, oggetto di controllo dell'Ufficio, sono i seguenti:

- D.I. n. 386 del 11 ottobre 2021 Istituzione presso il MIMS dell'Unità di missione di livello dirigenziale generale per l'attuazione degli interventi del PNRR.

- D.M. n. 409 del 26 ottobre 2021 Il provvedimento aggiorna il D.M. n. 266 del 2019 concernente la riorganizzazione della Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta sorveglianza, in conseguenza dell'ampliamento delle funzioni svolte dalla medesima Struttura, tenuto conto delle innovazioni legislative che si sono rese necessarie per contrastare gli effetti economico-sociali della pandemia e accelerare le transizioni verde e digitale dell'Italia. In particolare, il provvedimento si compone di 3 articoli e apporta modifiche agli artt. 2 e 5, il primo avente ad oggetto compiti e funzioni, il secondo riguardante la composizione. Si tratta di un provvedimento adottato ad invarianza finanziaria.

In relazione al settore della mobilità si riportano in allegato i provvedimenti più significativi pervenuti all'Ufficio di controllo. (Allegato 3)

Tra le Convenzioni esaminate dall'Ufficio vanno annoverate:

- D.D. n. 170 del 5 novembre 2021 Cap. 1612 P.g. 07 con cui è approvata e resa esecutiva la Convenzione n. 156, stipulata in data 25 ottobre 21 tra MIMS (D.G. per la digitalizzazione, i sistemi informativi e statistici) e la SOGEI S.p.A., per la progettazione, sviluppo e conduzione del Sistema Informativo del MIMS relativo ad interventi in attuazione del PNRR. Ciò sino al 31 ottobre 23, per un importo complessivo di euro 1.500.000,00 (euro 500.000,00 per ciascun anno). Il provvedimento era stato restituito perché non erano presenti nella documentazione allegata, pur essendo citati nel decreto, i seguenti atti: parere AGID 12/2020; D.M.T. 174142 del 2021; la comunicazione del 14 giugno 2021;

- D.M. n. 477 del 29 novembre 2021 M3C2 2.2 approvativo di n. 4 Convenzioni fra il MIMS (D.G. per gli Aeroporti e il Trasporto Aereo), sottoscritte in data 24 novembre 2021, le quali attengono all'investimento "Innovazione digitale dei sistemi aeroportuali (sub investimento 2.2.1 – Digitalizzazione della manutenzione e gestione dei dati aeronautici; sub investimento 2.2.2 – Ottimizzazione delle procedure di avvicinamento APT) del PNRR per complessivi euro 110.000.000,00 (Convenzione con la società ENAV S.p.a. 76.000.000,00; Convenzione con la società D-Flight S.p.a. 16.000.000,00; Convenzione con la società IDS AirNav s.r.l. 8.000.000,00; Convenzione con la società Techno Sky s.r.l. 10.000.000,00).

Ministero della transizione ecologica

Si evidenziano tra gli atti di *governance* pervenuti all'attenzione dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero della transizione ecologica:

- D.M. n. 361 del 2 settembre 2021-Disciplina composizione, compiti, articolazione e organizzazione della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, nonché dei relativi organi e componenti;

- D.M. n. 457 del 10 novembre 2021 di nomina dei componenti della Commissione tecnica PNRR-PNIEC con cui sono stati nominati 23 candidati su 30 proposti dal Ministro, provvedimento risulta essere riproposto a seguito di restituzione per carenza documentale.

- D.M. n. 551 del 29 dicembre 2021-Nomina di 6 ulteriori commissari della Commissione PNRR-PNIEC ad integrazione del D.M. 457 del 10 novembre 21)

- D.M. n. 553 del 30 dicembre 2021 Nomina del Presidente Commissione PNRR-PNIEC;

- D.P.R. del 30 dicembre 2021 Incarico di capo dipartimento responsabile per l'unità di missione del PNRR.

Tra gli atti più significativi in tema di assegnazione di risorse si segnala il D.M. n. 396 del 28 settembre 2021 M2C1 che definisce le procedure di evidenza pubblica da avviarsi per l'assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi relativi al PNRR per un importo complessivo pari a euro 1.500.000.000,00, per la realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti. Gli interventi oggetto delle proposte dovranno essere completati entro e non oltre il 30 giugno 2026.

In relazione all'ambito operativo si evidenziano i seguenti atti:

- D.M. n. 397 del 28 settembre 2021 M2C1 1.2 finalizzato a potenziare la rete di raccolta differenziata e degli impianti di trattamento e riciclo, il finanziamento di progetti "faro" di economia circolare che promuovono l'utilizzo di tecnologie e processi ad alto contenuto innovativo nei settori produttivi, individuati nel Piano d'azione europeo sull'economia circolare. Il finanziamento ammonta complessivamente a 600 milioni di euro. Le risorse sono assegnate con procedure a evidenza pubblica. Gli interventi oggetto delle proposte dovranno essere ultimati e collaudati entro e non oltre il 30 giugno 2026;

- D.M. n. 398 del 29 settembre 2021 M2C4 1.1 che approva il POL (Piano Operativo di Lavoro) per l'attuazione del sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione per l'individuazione dei rischi idrologici. La dotazione dell'investimento è pari a 500 milioni di euro, ripartita nelle annualità 2022-2026. Il sistema di monitoraggio integrato individuato nella M2C4, I 1.1, deve prevedere la realizzazione e integrazione delle ss. componenti previste nel PNRR: 1) Telerilevamento aerospaziale e sensoristica in sito; 2) sistema di telecomunicazione; 3) sale di analisi e controllo; 4) sistemi e servizi di sicurezza informatica. Tali componenti devono essere indicate nei bandi di gara;

-D.M. n. 390 del 25 novembre 2021 M2C1 3.1 che istituisce il "Programma Isole Verdi" nell'ambito del PNRR, finalizzato a promuovere il miglioramento e rafforzare le realtà di 19 isole minori. Il finanziamento, pari a 200 milioni di euro, è disposto in favore di 13 Comuni delle 19 Isole minori. Il decreto è stato riproposto in quanto precedentemente restituito in autotutela in conseguenza del rilievo dell'UCB che richiedeva che il principio di "non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali" fosse posto quale condizione di ammissibilità dei progetti e non soltanto come principio da certificare nei documenti da presentare a rendiconto;

-D.M. n. 159 del 17 dicembre 2021 M2C4.3 3.1 di approvazione dell'accordo ex art. 15 legge n. 241 del 1990 per l'attuazione della misura indicata, investimento "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano" prevista nell'ambito del PNRR. L'accordo prevede la collaborazione del MITE, ISPRA, CUFA, ISTAT e CIRBISES. Il provvedimento in esame non comporta spese.;

-D.M. n. 545 del 23 dicembre 2021 M2C2 3.5 Il decreto contiene le modalità di attuazione dell'investimento "Ricerca e sviluppo sull'idrogeno" per un totale di 160 milioni di euro. Il precedente provvedimento, dal contenuto medesimo, era stato restituito per forma non valida.

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, DEL MINISTERO DELLA CULTURA, DEL MINISTERO DELLA SALUTE, DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Ministero dell'istruzione

Con il PNRR sono state attribuite al Ministero dell'istruzione risorse per 17,59 miliardi di euro, sono stati individuati sei ambiti da riformare e dieci piani d'investimento, che si specificano in venti traguardi ed obiettivi.

Presso il Ministero è stata istituita, nell'ambito dell'Ufficio di Gabinetto, l'Unità di missione con d.i. MI/MEF 21 settembre 2021, n. 284, conferendo altresì l'incarico di funzione generale di direzione della medesima Unità. Va segnalato, peraltro, che alla data del 31 dicembre 2021 non risultavano ancora pervenuti i conferimenti delle posizioni dirigenziali di II fascia previste nell'ambito dell'Unità di missione.

In relazione ai provvedimenti attuativi del PNRR adottati del secondo semestre del 2021, oggetto di controllo dell'Ufficio, si segnala il d.m. 2 dicembre 2021, n. 343, avente ad oggetto *la definizione dei criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle modalità di individuazione degli interventi*, per la realizzazione di scuole innovative dal punto di vista architettonico e strutturale, peraltro, pervenuto al controllo solo nel mese di febbraio 2022. In attuazione del predetto d.m., il 2 dicembre 2021, è stato pubblicato l'Avviso pubblico per la presentazione di candidature per la realizzazione di nuovi edifici scolastici pubblici mediante sostituzione edilizia, da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica – Componente 3 – Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici – Investimento 1.1: “Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici”, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU. Con la predetta misura si intende procedere alla sostituzione di parte del patrimonio edilizio scolastico obsoleto con l'obiettivo di creare strutture sicure, moderne, inclusive e sostenibili. Il *target* e il *milestone* di livello europeo e nazionale associati all'intervento prevedono entro il termine ultimo fissato al 30 giugno 2026 la sostituzione edilizia di n. 195 edifici.

Ministero dell'università e della ricerca

Con il PNRR sono state attribuite al Ministero dell'università e della ricerca risorse per 11,73 miliardi di euro; sono stati individuati cinque ambiti da riformare e undici piani d'investimento, che si specificano in ventiquattro traguardi ed obiettivi di livello europeo e 41 traguardi ed obiettivi di rilievo nazionale, tre dei quali da conseguire entro il 2021.

Presso il Ministero è stata istituita l'Unità di missione con d.i. MI/MEF 1° ottobre 2021, n. 1137, conferendo altresì l'incarico di funzione generale di direzione della medesima Unità. Alla data del 31 dicembre 2021, non risultavano però ancora pervenuti i conferimenti delle posizioni dirigenziali di I e II fascia previste nell'ambito dell'Unità di missione.

Il Ministero ha trasmesso un numero consistente di provvedimenti afferenti alla prima fase attuativa del Piano, nell'ambito della componente M4C2 “*Dalla Ricerca all'Impresa*”, che mira a: rafforzare la ricerca e favorire la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese; sostenere i processi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico; potenziare le infrastrutture di ricerca, capitale e competenze di supporto all'innovazione.

Nella componente M4C2 è individuata, in particolare, la riforma 1.1 “*Attuazione di misure di sostegno alla R&S (ricerca e sviluppo) per promuovere la semplificazione e la mobilità*”,

finalizzata a favorire la semplificazione della gestione dei fondi per la ricerca e ad aumentare e sostenere la mobilità reciproca (attraverso incentivi) di figure di alto profilo (es. ricercatori e manager) tra Università, infrastrutture di ricerca e aziende. Tale riforma, come previsto dal PNRR Italia, è attuata dal MUR e dal MiSE.

In tale ambito, sono pervenuti al controllo due decreti (d.m. MUR 13 dicembre 2021, n. 1313 e d.m. MUR 14 dicembre 2021, n. 1314), recanti disposizioni procedurali per la concessione di agevolazioni e per l'attuazione di misure di sostegno alla R&S, cui hanno fatto seguito tre decreti (d.d. 16 dicembre 2021, n. 3138, d.d. n. 3264 del 28 dicembre 2021 e d.d. n. 3265 del 28 dicembre 2021) di approvazione di Avvisi pubblici concernenti le modalità di produzione degli atti di iniziativa da parte degli interessati.

Ministero della cultura

Con il PNRR sono state attribuite al Ministero della cultura risorse per 3,255 miliardi di euro, cui si aggiungono 1,02 miliardo di euro del Fondo per lo sviluppo e la coesione e 1,455 miliardi di euro del Piano nazionale per gli investimenti complementari; sono stati individuati nove piani d'investimento, che si specificano in diciassette traguardi ed obiettivi.

In questa prima fase, il Ministero ha concentrato la propria attività sulla configurazione e definizione della *governance*. Ancor prima di istituire l'Unità di missione, con d.m. 15 aprile 2021, n. 158, il Ministro ha nominato un Consigliere per l'attuazione del PNRR *al fine di potenziare le competenze degli Uffici di diretta collaborazione nelle materie attinenti alle aree di intervento del Piano, ai sensi dell'art. 5, comma 4 del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169*.

I provvedimenti pervenuti al controllo attengono, prevalentemente, a conferimenti di incarichi dirigenziali, di prima e seconda fascia, per la copertura dei posti di funzione individuati in ambito centrale e territoriale.

In particolare, con d.p.c.m. del 24 giugno 2021, registrato da questo Ufficio di controllo, è stato adottato il Regolamento concernente modifiche al Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del MIC, che, con riferimento al PNRR, ha delineato, al Capo IV *bis*, la *governance* di seguito descritta:

1. in posizione sovraordinata è posto il Segretariato generale, cui sono attribuite funzioni di pianificazione, coordinamento e monitoraggio per l'attuazione del Piano;

2. ai sensi dell'art. 26 *bis* del d.p.c.m. 24 giugno 2021, incardinata presso il Segretariato generale vi è l'Unità di missione, con compiti di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo, la cui direzione è stata conferita, con d.p.c.m. 19 ottobre 2021, a un nuovo dirigente di I fascia;

3. l'art. 26 *ter* del d.p.c.m. 24 giugno 2021, infine, disciplina la Soprintendenza speciale, istituita dall'art. 29 del d.l. n. 77 del 2021, con funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici per gli interventi previsti dal PNRR che interessano tali beni. Il comma 3 del medesimo art. 29 stabilisce che le funzioni di direttore della Soprintendenza speciale sono svolte dal direttore della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero. La struttura è supportata da una Segreteria tecnica.

Il novellato Regolamento stabilisce che *dipendono funzionalmente dall'Unità di missione gli uffici dirigenziali non generali del Segretariato generale competenti per la programmazione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti del PNRR, con riferimento allo svolgimento di tali attività* (art. 26 *bis*, comma 3, dpcm 24 giugno 2021).

Nell'ambito del Segretariato è stato altresì istituito l'Ufficio dirigenziale di II fascia, Servizio VIII, per *“Attuazione PNRR e coordinamento della programmazione strategica”*.

Si evidenzia, poi, che sono pervenuti i decreti approvativi di 19 contratti di collaborazione stipulati ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, per varie figure professionali (Ingegnere ambientale, Avvocato, Archeologo, Architetto), a supporto dell'Unità di missione e della Soprintendenza speciale.

Il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, all'art. 1, comma 15, ha stabilito che: *“Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, impegnate nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, possono derogare, fino a raddoppiarle, le percentuali di cui all'articolo 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini della copertura delle posizioni dirigenziali vacanti relative a compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione degli interventi del Piano.*

In applicazione della già menzionata disposizione, nell'ambito delle Direzioni Generali del Ministero, sono stati conferiti 5 incarichi dirigenziali di II fascia, ex art. 19, comma 5 bis e comma 6, per compiti strettamente e direttamente funzionali all'attuazione del Piano e, nell'ambito delle Sovrintendenze territoriali, sono stati conferiti 14 incarichi dirigenziali di II fascia, ex art. 19, comma 5 bis e comma 6, con funzioni attinenti all'attuazione degli interventi di cui al PNRR.

Si segnala infine il d.m. 15 ottobre 2021, n. 361, con il quale il Ministro della cultura ha emanato l'atto di indirizzo per l'individuazione di linee programmatiche e strategiche rivolte alla società Ales (Arte Lavoro e Servizi S.p.A.), al fine di garantire la *compliance* normativa e la conformità con le politiche generali del Ministero, nonché per ottimizzare e consolidare i risultati già ottenuti in termini in miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza. In particolare, per l'attuazione degli interventi previsti nel PNRR, l'art. 1 bis, comma 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 ha qualificato la società quale centrale di committenza del Mic, prevedendo l'assegnazione di un contributo pari a 5 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. La società, quale centrale di committenza, supporterà il Ministero della cultura per le linee di investimento relative alla digitalizzazione, ai programmi per valorizzare l'identità dei luoghi e offrirà supporto, in generale, a tutti i soggetti attuatori del PNRR.

Per il periodo di riferimento, non risultano pervenuti al controllo rilevanti provvedimenti attuativi di interventi a titolarità o a regia. Sono stati registrati due decreti approvativi di altrettanti contratti stipulati dal Ministero con la società *in house* Ales s.p.a.:

- decreto del Segretario generale 18 novembre 2021, n. 974, di approvazione del contratto stipulato in data 17 novembre 2021, rep. n. 83 con la Società ALES S.p.A. per i Servizi di supporto al Segretariato Generale per l'attuazione degli interventi previsti nel PNRR;

- d.d.g., 20 settembre 2021, n. 1018, di approvazione del Contratto del 16 Settembre 2021 Rep. 522 avente ad oggetto Servizi di Supporto Finalizzati alla Realizzazione di un progetto per il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale degli Uffici per la Soprintendenza Speciale per il PNRR.

Si dà atto, infine, del d.m. 5 ottobre 2021, n. 341, recante *“Approvazione dello schema di disciplinare d'obbligo tra il Ministero della cultura e i Soggetti Attuatori, nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*.

Ministero della salute

Con il PNRR sono state attribuite al Ministero della salute risorse per 15,63 miliardi di euro, cui si aggiungono 1,71 miliardi di euro del React-EU e 2,89 miliardi di euro del Fondo Complementare (di cui 2,39 miliardi a titolarità del Ministero della salute); sono stati individuati due ambiti da riformare e otto piani d'investimento, che si specificano in ventotto traguardi ed obiettivi, uno dei quali da conseguire entro il 2021.

Presso il Ministero è stata istituita l'Unità di missione con d.i. MI/MEF 15 settembre 2021 e sono stati conferiti tutti gli incarichi di funzione generale di direzione della medesima Unità e non generale, secondo quanto previsto dalla norma sopra richiamata.

Con riferimento ai provvedimenti attuativi, si segnala il d.s.g. 29 settembre 2021, n. 4, di approvazione dell'accordo di collaborazione tra il Ministero della salute e la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la trasformazione digitale, per la realizzazione dell'investimento (o sub investimento) 1.3.1 Fascicolo Sanitario Elettronico.

Con d.d.g. 22 ottobre 2021, n. 84, è stato adottato il Piano di riorganizzazione approvato dal Ministero della salute/Regioni italiane, relativo ai Piani di riorganizzazione presentati dalle Regioni e dalle Province Autonome in attuazione all'art. 2 del DL 34/2020, volti a rafforzare la capacità delle strutture ospedaliere del Servizio sanitario nazionale (SSN) ad affrontare le emergenze pandemiche attraverso l'incremento del numero di posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva, in attuazione della Decisione di Esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza (PNRR) dell'Italia per la Linea di Intervento 1.1 *“Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero”*, inserita nella MISSIONE 6 COMPONENTE 2 - *Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale*.

Si segnala, poi, il d.m. 2 novembre 2021, n. 90, di riparto delle somme disponibili nel PNRR per la formazione dei medici di medicina generale - Missione M6, Componente C2, Investimento 2.2: *“Sviluppo delle competenze tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario”* - Sub-investimento 2.2 (a). Sub-misura: *“Borse aggiuntive in formazione di medicina generale*.

Infine, con il decreto 30 dicembre 2021, n. 4, a firma del DG dell'Unità di missione, è stato approvato l'accordo di collaborazione siglato in pari data dal Ministero della salute - Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR, la Direzione Generale della prevenzione sanitaria del Ministero della Salute e l'Istituto Superiore di Sanità, per la realizzazione Progetto Salute Ambiente Biodiversità e Clima inserito nel PNC.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Con il PNRR sono state attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali risorse per 7,3 miliardi di euro, dei quali 400 milioni di euro corrispondono a progetti in essere, cui si aggiungono 1,8 miliardi di euro del REACT-EU; sono stati individuati tre ambiti da riformare e sei piani d'investimento, che si specificano in ventidue traguardi ed obiettivi, due dei quali da conseguire entro il 2021.

Presso il Ministero è stata istituita l'Unità di missione con d.i. MI/MEF 11 ottobre 2021, mentre, alla data del 31 dicembre 2021, non risultavano pervenuti i conferimenti delle posizioni dirigenziali di I e II fascia previste nell'ambito dell'Unità di missione.

Si evidenzia, tuttavia, che nel mese di gennaio 2021 è stato trasmesso il d.p.c.m. 24 gennaio 2021, di conferimento dell'incarico di funzione di livello generale per l'Unità di missione per il coordinamento delle attività di gestione degli interventi previsti nel PNRR.

Nel periodo di riferimento, il Ministero ha trasmesso un numero consistente di provvedimenti afferenti alla prima fase attuativa del Piano, nell'ambito della Missione di propria competenza, M5, Componente C1, intervento 1.1 *“Politiche attive del lavoro e formazione”*. Si segnalano:

1. il d.i. MLPS/MEF 11 novembre 2021, n. 9, con cui è stato adottato il Programma nazionale per la garanzia occupabilità dei lavoratori - GOL -, di riparto della prima quota di risorse del PNRR, con una dotazione finanziaria di 880 milioni di euro. Si tratta del perno dell'azione di riforma nell'ambito delle politiche attive del lavoro, che oltre a GOL prevede il varo di un Piano per le nuove competenze, il potenziamento dei centri per l'impiego e il rafforzamento del sistema duale. L'orizzonte temporale del Programma coincide con quello del PNRR e si tratta quindi del quinquennio 2021/2025.

2. il d.m. 26 novembre 2021, n. 226, di individuazione dei criteri di ripartizione delle risorse per i percorsi formativi nel sistema duale, relativo all'investimento 1.4 *“sistema duale”*, con una dotazione finanziaria di 120 milioni di euro. L'intervento *“1.4. Sistema duale”* è finalizzato al

rafforzamento delle modalità di apprendimento basate sull'alternarsi di momenti formativi "in aula" (presso un'istituzione formativa) e momenti di formazione pratica in "contesti lavorativi" (presso un'azienda/impresa), favorendo così politiche di transizione tra il mondo della scuola e il mondo del lavoro.

3. il d.i. MLPS/MEF 14 dicembre 2021, di adozione del 'Piano nazionale nuove competenze', che rientra nella tipologia delle riforme e la cui adozione entro il *milestone* 31 dicembre 2021 era condizione per l'assegnazione delle risorse avvenuta con il succitato d.m. 11 novembre 2021, n. 9, di adozione del programma GOL. Detto Piano ha l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del Reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa).

ALLEGATO I

Si riportano i decreti pervenuti nel secondo semestre del 2021 all'Ufficio di controllo degli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, trasmessi dalla PCM, in tema di *governance* e riparto delle risorse tra Ministeri:

- DPCM del 28 giugno 2021 con cui viene istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, una struttura di missione denominata "Segreteria tecnica del PNRR", che opera fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026;
- DPCM del 9 luglio 2021 con cui vengono individuate le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, abilitate alla costituzione delle nuove strutture organizzative dedicate alle attività di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR di rispettiva competenza e le altre amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR, sulla base della struttura di livello dirigenziale esistente;
- DPCM del 22.07.2021 con cui viene disciplinata la formazione del contingente di personale costituito da esperti al fine di garantire al Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale l'adeguato supporto delle professionalità necessarie per lo svolgimento delle attività di coordinamento e di monitoraggio dell'attuazione dei progetti in materia di transizione digitale previsti dal PNRR. Va evidenziato, al riguardo, che con l'art. 8– 11-bis del d.l. n. 22 del 2021, è stata modificata la finalità del contingente di esperti di cui all'art. 76 del d.l. n. 18 del 2021 e, per il raggiungimento di tali finalità, il precedente DPCM 14 aprile 2021 è stato sostituito. Il nuovo contingente di esperti è formato da un mix di professionalità elencate e descritte nell'Allegato A dello stesso decreto. I 70 esperti vengono nominati ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 e per ciascun profilo professionale sono indicati i compensi massimi previsti. Restano in vigore gli incarichi già conferiti alla data di adozione del decreto;
- DPCM del 28 luglio 2021 recante la ripartizione del contingente di 420 unità di personale non dirigenziale a tempo determinato tra le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR;
- DPCM del 28 luglio 2021 recante la ripartizione delle risorse finanziarie del fondo previsto dall'art. 7, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 tra le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR. Le risorse del fondo previsto, pari a complessivi euro 2.668.000 per l'anno 2021 e ad euro 8.000.000 per ciascuno degli anni 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, sono ripartite tra le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, così come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2021;
- DPCM del 30 luglio 2021 con cui si istituisce, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'unità di missione e le unità organizzative cui sono assegnate le attività di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR;
- Decreto del 29 luglio 2021 con cui, ai fini del conferimento dell'incarico dirigenziale generale di consulenza, studio e ricerca presso il Dipartimento degli affari regionali e le autonomie, sono resi indisponibili 2 servizi, a garanzia dell'invarianza della spesa: il primo nell'ambito del dipartimento del personale e il secondo nell'ambito dell'ufficio del segretario generale della PCM;
- DPCM del 26 agosto 2021 con cui è stato nominato il coordinatore della segreteria tecnica del PNRR ai sensi dell'art 4 del d.l. n. 77 del 2021;
- DSG del 9 settembre 2021 con cui viene disciplinata e istituita l'Unità di missione nell'ambito dell'Ufficio del Segretario generale, coordinata da una figura dirigenziale di prima fascia ed è articolata in tre Servizi di livello dirigenziale non generale;
- DPCM del 15 settembre 2021 con cui vengono definite le modalità, le tempistiche e gli strumenti per la rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativa a ciascun progetto finanziato nell'ambito del PNRR, nonché dei milestone e target degli investimenti e delle riforme e di tutti gli ulteriori elementi informativi previsti nel Piano necessari per la rendicontazione alla

Commissione Europea. Nel decreto è segnalato che assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel Piano e alla conseguente rilevazione dei dati di avanzamento attuativo nelle modalità e nella forma di massima tempestività, efficacia ed efficienza del dato nel pieno rispetto delle raccomandazioni previste agli artt. 18 e 24 del Regolamento UE. La realizzazione operativa dei progetti PNRR è a carico delle Amministrazioni centrali, delle Province autonome di Trento e Bolzano, delle Regioni e degli Enti Locali che assicurano la tempestiva ed efficace attuazione degli stessi. Sono, altresì, indicati nel decreto le strutture e i soggetti responsabili del monitoraggio del PNRR e dei relativi progetti, nonché le misure volte ad agevolare il suddetto monitoraggio, oltre che la tracciabilità dei finanziamenti e del processo di attuazione e le modalità e tempistiche di controllo;

- decreto del 24 settembre 2021 recante organizzazione dell'Unità di Missione per i progetti PNRR di competenza del Dipartimento per la trasformazione digitale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, coordinata da un dirigente generale e suddivisa in 3 strutture (servizi) di livello dirigenziale non generale;

- decreto del 4 ottobre 2021 recante l'organizzazione dell'Unità di missione relativa agli interventi del PNRR assegnati alla responsabilità del Ministro per la pubblica amministrazione, coordinata da un dirigente generale e suddivisa in 3 strutture (servizi) di livello dirigenziale non generale: 1) servizio di coordinamento della gestione del PNRR, 2) servizio di monitoraggio del PNRR, 3) servizio di rendicontazione e controllo del PNRR;

- DPCM del 08 ottobre 2021 recante la ripartizione delle risorse di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d), punto 1, del decreto-legge n. 59 del 2021, per l'attuazione degli interventi del Piano di investimenti strategici su siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali, nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR. Le risorse pari a 1.455.24 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026, sono ripartite tra i vari interventi, con l'indicazione dei soggetti attuatori e del relativo CUP;

- DPCM del 29 ottobre 2021 con cui viene istituita la Struttura di missione "Segreteria tecnica per le politiche in materia di disabilità PNRR" che opera fino a completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026 presso l'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità;

- decreto del 14 ottobre 2021 con cui vengono disciplinate modalità speciali volte ad accelerare le procedure selettive da utilizzarsi per il reclutamento di personale a tempo determinato e il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni pubbliche titolari di progetti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il decreto in esame dà attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 80 del 2021 che demanda ad apposito decreto del ministro per la Pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza Unificata, la definizione delle modalità per l'istituzione dei predetti elenchi e della relativa gestione, per l'individuazione dei profili professionali, delle specializzazioni e del limite al cumulo degli incarichi, per l'aggiornamento dell'elenco, nonché delle modalità semplificate di selezione comparativa e pubblica, le cui fasi sono tempestivamente pubblicate sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione al fine di assicurare la massima trasparenza;

- decreto del 2 novembre 2021 con cui viene conferito l'incarico dirigenziale di livello non generale di Coordinatore dell'Unità di missione istituita nell'ambito del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui all'art. 1 del DPCM 30 luglio 2021;

- decreto del 5 novembre 2021 con cui viene conferito l'incarico dirigenziale di livello non generale di Coordinatore del "Servizio di coordinamento della gestione PNRR" nell'ambito dell'Unità di missione di cui all'art. 1 del DPCM 30 luglio 2021;

- decreto del 5 novembre 2021 con cui viene conferito l'incarico dirigenziale di livello non generale di Coordinatore del "Servizio di monitoraggio PNRR" nell'ambito dell'Unità di missione di cui all'art. 1 del DPCM 30 luglio 2021;

- decreto del 9 novembre 2021 con cui, nell'ambito del Dipartimento della protezione civile è istituita un'unità organizzativa competente a svolgere le funzioni di coordinamento, monitoraggio,

rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR di titolarità del medesimo Dipartimento. L'unità organizzativa istituita è assegnata ad un dirigente di seconda fascia con funzioni di consulenza, studio e ricerca;

- decreto del 12 novembre 2021 con cui vengono ripartite le risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto agli enti territoriali nella gestione delle procedure complesse nel territorio, in funzione dell'implementazione delle attività di semplificazione previste nel PNRR, pari a euro 38.800.000 per l'anno 2021, euro 106.800.000 per gli anni 2022 e 2023, ed euro 67.900.000 per l'anno 2024. Le spese graveranno sul Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-ITALIA.

ALLEGATO 2

Si riportano i decreti pervenuti nel secondo semestre del 2021 all'Ufficio di controllo degli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, trasmessi dalla PCM, approvativi di accordi di "digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica:

- decreto n. 10 del 19 novembre 2021 con cui viene approvato l'Accordo con l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) per l'attuazione del "Single Digital Gateway" - M1C1 sub-investimento 1.3.2 PNRR – per un importo complessivo pari a euro 90.000.000,00 e la durata sino al 30 giugno 2026;
- decreto n. 12 del 2 novembre 2021 con cui viene approvato il contratto esecutivo in adesione dell'Accordo Quadro Servizi Applicativi (ID SIGEF 2212)- Lotto 1 per "Servizi per la realizzazione della Piattaforma di comunicazione, gestione dei bandi, monitoraggio e rendicontazione dei progetti relativi agli investimenti del PNRR, nonché di altri servizi per la realizzazione di sistemi ed applicativi ascrivibili al PNRR - (Prossima PA et al.)" a valere su M1C1 - Riforma 1.2 Transformation Office del PNRR, per un importo pari a euro 6.536.289,26 IVA inclusa e una durata di 48 mesi;
- decreto n. 18 del 12 novembre 2021 con cui viene approvato il contratto esecutivo in adesione dell'Accordo Quadro Consip Digital Transformation (ID SIGEF 2069) – Lotto 1 avente ad oggetto "Servizi per il disegno della strategia digitale e la definizione del piano strategico ITC del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)" a valere su M6C2 - Investimento 1.3.1 Fascicolo Sanitario Elettronico del PNRR, per un importo pari a euro 7.526.258,08 IVA inclusa e una durata di 12 mesi;
- decreto n. 19 del 12 novembre 2021 con cui viene approvato il contratto esecutivo in adesione dell'Accordo Quadro Consip Digital Transformation (ID SIGEF 2069) – Lotto 2, avente ad oggetto "Servizi per il disegno del processo digitale e il supporto specialistico per le attività propedeutiche all'implementazione del servizio digitale del Fascicolo Sanitario Elettronico" a valere su M6C2 - Investimento 1.3.1 Fascicolo Sanitario Elettronico del PNRR, per un importo pari a euro 4.914.023,36 IVA inclusa e una durata di 12 mesi;
- decreto n. 22 del 17 novembre 2021 con cui viene approvato l'Accordo con il Ministero dell'Interno per l'attuazione della "Digitalizzazione del Ministero dell'Interno" M1C1 sub-investimento 1.6.1 del PNRR, per un importo pari a euro 107.000.000,00, e la durata sino al 30 giugno 2026;
- decreto n. 186 del 15 novembre 2021 con cui viene approvato l'Accordo tra il Dipartimento per la trasformazione digitale-Ufficio per la gestione amministrativa ed il MUR per la realizzazione del Progetto Anagrafe Nazionale dell'Istruzione Superiore nell'ambito del PNRR missione 1, componente 1, asse 1, nell'ambito del Sub investimento 1.4.4, per un importo pari a euro 7.997.716,71 e una durata di 20 mesi. L'accordo in esame è volto a regolare i rapporti tra il Dip.to per la Trasformazione Digitale e il Ministero dell'Università e della Ricerca, ciò anche in linea con quanto stabilito nell'ambito dell'iniziativa Anagrafe nazionale dell'Istruzione Superiore (ANIS) coordinata dal Ministro per la transizione digitale;
- decreto n. 33 del 12 dicembre 2021 con cui viene approvato l'Accordo del 18 aprile 2016, con l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro per l'attuazione del Sub-investimento 1.6.3-b "Digitalizzazione dell'INAIL", missione 1, Componente 1, Asse 1, del PNRR, per un importo massimo erogabile pari a euro 116.000.000,00 per una durata sino al 30 giugno 2026;
- decreto n. 33 del 14 dicembre 2021 con cui viene approvato l'Accordo con l'Agenzia per l'Italia Digitale per l'attuazione della Misura 1.4.2 "Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali" missione 1, componente 1, asse 1, del PNRR, per un importo complessivo pari a euro 80.000.000,00, e una durata sino al 30 giugno 2026, fatta salva la possibilità di eventuali proroghe concordate tra le parti e rispetto della normativa comunitaria e nazionale di riferimento;
- decreto n. 38 del 16 dicembre 2021 con cui viene approvato l'Accordo con il Segretariato di Stato della Giustizia Amministrativa per l'attuazione del sub-investimento 1.6.5.

“Digitalizzazione del Consiglio di Stato” Missione 1 - Componente 1 - Asse 1 del PNRR, per un importo complessivo pari a euro 7.500.000,00, e una durata sino al 30 giugno 2026, fatta salva la possibilità di eventuali proroghe concordate tra le parti e rispetto della normativa comunitaria e nazionale di riferimento;

- decreto n. 31 del 13 dicembre 2021 con cui viene approvato l’Accordo con l’Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS) per l’attuazione del Sub-investimento 1.6.3-a. “Digitalizzazione dell’INPS”, Missione 1 - Componente 1 - Asse 1 del PNRR, per un importo complessivo euro 180.000.000,00, e per una durata sino al 30 giugno 2026, fatta salva la possibilità di eventuali proroghe concordate tra le parti e rispetto della normativa comunitaria e nazionale di riferimento;

- decreto n. 35 del 15 dicembre 2021 con cui viene approvato l’Accordo con il Ministero della Giustizia per l’attuazione del Sub-investimento 1.6.2. “Digitalizzazione del Ministero della Giustizia”, Missione 1 - Componente 1 - Asse 1 del PNRR, per un importo complessivo pari a euro 133.203.200,00. Si segnala che il Provvedimento in esame è stato registrato dall’Ufficio in data 18 gennaio 2022, con la seguente osservazione: “Nel comunicare di avere ammesso al visto ed alla conseguente registrazione il provvedimento in oggetto, resta inteso che le valutazioni di questo Ufficio di controllo non si estendono, in questa fase, a profili concernenti le modalità operative del progetto che, nei casi previsti da legge, dovranno essere soggette successivamente al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (ci si riferisce, a titolo esemplificativo, con riferimento alla digitalizzazione dei fascicoli giudiziari, alla previsione di una gara ai sensi dell’art. 23 del D.Lgs. n. 50 del 2016 con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, i cui presupposti legittimanti non possono essere oggetto di valutazione in questa sede)”;

- decreto 14 dicembre 2021 con cui viene approvato l’Accordo con l’Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale per l’attuazione dell’investimento 1.5 missione 1, Componente 1, Asse 1, del per un importo complessivo di euro 623.000.000,00 e per la durata sino al 30 giugno 2026, fatta salva la possibilità di eventuali proroghe concordate tra le parti e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di riferimento;

- decreto 15 dicembre 2021 con cui viene approvato l’Accordo tra il Dipartimento per la trasformazione digitale con il Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale SCU per l’attuazione della Misura 1. 7.1 “Servizio Civile Digitale” Missioni 1, Componente 1, Asse 1, del PNRR, per un importo complessivo di euro 55.000.000,00 e per la durata sino al 31 dicembre 2026, fatta salva la possibilità di eventuali proroghe concordate tra le parti e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di riferimento;

- decreto del 24 dicembre 2021, con cui è stata approvata la Convenzione per affidamento *in house* a favore di Invitalia S.p.A e Infratel S.p.A. per l’attuazione dell’Investimento 3 “Reti ultraveloci” della Missione 1–Componente 2 del PNRR, articolato nei sub-investimenti: 3.1–Piano Italia 1 Giga; 3.2–Italia 5G – Corridoi 5G; 3.3 – Scuola Connessa 3.5–Sanità connessa; 3. Importo complessivo euro 6.646.000.000,00. Il Provvedimento in esame è stato registrato dall’Ufficio in data 13 gennaio 2022, con la seguente osservazione: “in considerazione di quanto rappresentato dal Ministero dell’economia e delle finanze e dal Ministero dello sviluppo economico circa la disponibilità di risorse vincolate per euro 1.058.500.000,00 per progetti in essere a valere sull’investimento “Piano Italia ad 1 Giga” e circa la disponibilità di risorse vincolate per euro 93.500.000,00 per progetti in essere a valere sull’investimento “Sanità connessa”, resta fermo che sarà cura dell’Amministrazione assicurare l’adozione di ogni misura idonea a monitorare lo stato di attuazione degli investimenti, vigilando sull’operato Infratel-Invitalia”;

- decreto del 24 dicembre 2021 con cui viene approvato l’Accordo tra il Dipartimento per la trasformazione digitale e il Ministero della Difesa per l’attuazione del Sub-investimento 1.6.4. “Digitalizzazione del Ministero della Difesa” Missione 1-Componente 1-Asse 1 del PNRR, il quale prevede interventi per la digitalizzazione delle infrastrutture tecnologiche e dei servizi della PA al fine di garantire ai cittadini e alle imprese servizi più efficienti e universalmente accessibili, per un valore complessivo pari a euro 42.500.000,00 e con scadenza al 30 giugno 2026. La spesa relativa all’attuazione dell’Accordo è posta a carico della contabilità speciale, intestata al Ministero della Difesa e in cui il MEF trasferisce le risorse del PNRR relative al Sub-investimento

1.6.4.-"Digitalizzazione della Difesa" della Missione 1- Componente 1- Asse 1 del PNRR su indicazione dell'Unità di missione del Dipartimento per la trasformazione digitale.

ALLEGATO 3

Si riportano i decreti pervenuti nel secondo semestre del 2021 all'Ufficio di controllo degli atti del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministero della transizione ecologica, trasmessi dal MIMS:

- D.M. n. 315 del 2 agosto 2021 M2C2 4.4-Finanziamento di 600 mln per il “Rinnovo flotte bus, treni e navi verdi” assegnate alle Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano per gli anni 2022-2026;

- D.M. n. 319 del 9 agosto 2021 M2C2 4.4.2-Finanziamento di 500 mln destinati all'acquisto di treni ad alimentazione elettrica o ad idrogeno, da utilizzare per il rinnovo del materiale rotabile ferroviario utilizzato per servizi di trasporto regionale di interesse delle Regioni e Province autonome;

- D.M. n. 330 del 13 agosto 2021-Fondo Complementare Approvazione del programma di interventi infrastrutturali in ambito portuale sinergici e complementari al PNRR. La M3 rubricata “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, mira a rendere entro il 2026, il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile ed in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione, indicando quale obiettivo specifico quello di rafforzare e garantire l'interoperabilità della piattaforma logistica nazionale (PNL) per la rete dei porti. Finanziamento che si evince da d.l. n. 59 del 2021 pari a 2.860 mln. Relativamente al D.M. 330 del 13 agosto 2021 sono stati emanati n. 36 decreti di approvazione di accordi procedurali con le relative autorità portuali;

- D.M. n. 363 del 23 settembre 2021-Fondo Complementare. Il progetto riguarda il rafforzamento delle linee ferroviarie regionali e definisce le modalità di utilizzo delle risorse, per gli esercizi finanziari dal 2020 al 2026, pari a 1.500.000.000,00 euro;

- D.M. n. 369 del 29 settembre 2021-Fondo Complementare. Assegnazione delle risorse, pari a 1 miliardo di euro del Piano complementare al PNRR, al Commissario straordinario (di cui all'art. 206 del D.L. n. 34 del 2020, conv. legge 77/2020) per: a) attuazione del piano straordinario per il controllo e la messa in sicurezza delle opere d'arte sulle auto-strade A24 e A25; b) predisposizione e realizzazione di un sistema di monitoraggio dinamico per i controlli tecnologici delle opere d'arte serventi il sistema auto-stradale A24 e A25 e prototipo di smart road nazionale; c) adeguamento ed efficientamento del sistema impiantistico del traforo del Gran Sasso. Nell'allegato al decreto sono stati inseriti milestone e target;

- D.M. n. 442 del 12 novembre 2021-Individuazione delle soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico in riferimento alle opere di cui all'art. 44, co.1, D.L. 77/21, nonché di quelle finanziate in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC;

- D.M. n. 439 del 9 novembre 2021 M3C1 1.6- Ripartizione della quota parte delle risorse assegnate dal PNRR per la realizzazione dell'intervento 1.6 “Potenziamento delle linee regionali pari ad euro 936 mln (di cui 166 mln FSC). L'amministrazione ha altresì indicato il conseguimento dei *milestone* e dei *target* entro le scadenze pattuite, il rispetto del principio del “non arrecare danno significativo” all'ambiente, nonché il principio del contributo all'obiettivo climatico digi-tale (c.d. *tagging*);

- D.M. 448 del 16 novembre 2021 M2C2 4.2-Ripartizione delle risorse relative all'investimento 4.2 “Trasporto rapido di massa” per l'importo complessivo pari ad euro 3.600 mln (di cui 700 mln per nuovi progetti, 1 mld e 400 mln per progetti in essere e 1 mld e 500 mln FSC). L'amministrazione ha ritenuto opportuno, al fine di ridurre i tempi procedurali, definire le modalità di gestione delle risorse direttamente nel decreto di riparto, anziché in specifiche convenzioni stipulate dal Ministero con i singoli enti beneficiari. Ciò implica che non saranno sottoscritte e conseguentemente sottoposte al controllo preventivo, n. 37 convenzioni relative ad altrettanti interventi previsti negli allegati;

- D.M. n. 478 del 29 novembre 2021 M2C2-415.3- Investimento 5.3 del PNRR, relativo alle risorse disponibili per realizzare progetti di trasformazione industriale finalizzati allo sviluppo

della filiera produttiva degli autobus al fine di produrre veicoli elettrici connessi. La finalità della misura è promuovere la realizzazione dei programmi di investimento finalizzati a sostenere circa 45 progetti capaci di promuovere la trasformazione verde e digitale dell'industriale degli autobus al fine di produrre veicoli elettrici e connessi, sostenendo gli investimenti a favore del rinnovo del parco autobus elettrici, ad esclusione degli autobus ibridi, mediante lo strumento dei Contratti di sviluppo. 300 mln. Trattasi di un intervento che avrà ad oggetto, *pro futuro*, la collaborazione fra MIMS, MITE e MISE;

- D.M. n. 485 del 30 novembre 2021 M3C1-22 2.2 (riforma) Attuazione della riforma contenuta nella missione "Trasferimento titolarità ponti e viadotti delle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello", il cui traguardo è fissato al 31 dicembre 21. Il provvedimento ha ad oggetto l'approvazione dell'elenco delle opere d'arte dei sottopassi e dei sovrappassi, comprese le barriere di sicurezza nei sovrappassi, con indicazione dei relativi enti titolari, ai sensi e per gli effetti dei commi 1-bis e 1-ter dell'art. 25 D.lgs. n. 285 del 1992, in relazione agli attraversamenti tra le strade di tipo A e di tipo B statali e le strade di classificazione inferiore ai sensi dell'art. 2 del suddetto codice della strada. L'amministrazione ha indicato a piè di pagina la misura e la componente che interessava il provvedimento;

- D.I. 492 del 3 dicembre 2021 M5C3-11 4-Ripartizione della somma di euro 630 mln (600 mln FSC e 30 mln per nuovi progetti) tra le Zone Economiche Speciali (ZES) per la realizzazione, fra il 2021 e il 2026, di interventi tra loro coerenti e interconnessi finalizzati a favorire la competitività e lo sviluppo economico nelle aree ZES;

- D.M. n. 517 del 6 dicembre 2021 M2C4 4. Il decreto dispone, in attuazione dell'investimento denominato "Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico", che le risorse aggiuntive da programmare sul PNRR sono ripartite fra gli interventi inseriti nell'Allegato 1. L'appalto deve essere aggiudicato entro il 30 settembre 2023, mentre gli interventi devono essere completati entro il 31 marzo 2026. Dalla Tabella si è desunto che l'investimento è pari a 2 miliardi, di cui 900 mln per nuovi progetti e 1 mld e 100 mln per progetti in essere;

- D.M. n. 509 del 15 dicembre 2021 M2C2 4.1 Il provvedimento definisce le modalità di utilizzo di quota delle risorse dell'intervento denominato "Rafforzamento mobilità ciclistica", sub-investimento "Ciclovie urbane", pari complessivamente a 150 mln di euro, per gli esercizi 2022-2026. L'atto è prodromico all'emanazione del D.I. di finanziamento dei progetti suindicati;

- D.M. n. 530 del 23 dicembre 2021 M2C2 4.4.1. Il decreto definisce le modalità di utilizzo di quota delle risorse della misura indicata per complessivi euro 1.915 mln per gli esercizi 2022-2026. L'intervento è denominato "Rinnovo flotte bus e treni versi – sub investimento BUS" ed ha ad oggetto l'acquisto di autobus ad emissioni zero con alimentazione elettrica o ad idrogeno e alla realizzazione delle relative infra-strutture di supporto all'alimentazione, per il rinnovo del parco veicoli dei servizi di trasporto pubblico locale, nei comuni capoluogo di città metropolitane, nei comuni capoluogo di regione o di province autonome e nei comuni con alto tasso di inquinamento da PM10 e biossido di azoto individuati in apposito allegato;

- D.D. n. 17524 del 29 dicembre 2021 M5C2-20 6 "PINQua (Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare) – ammissione a finanziamento ed erogazione acconto – Proposte Pilota". L'obiettivo è ridurre il disagio abitativo con riferimento alle periferie. L'importo del finanziamento è pari a 477 mln di risorse nazionali per il periodo 2022-2026. Trattasi di sub investimento. Il provvedimento era stato restituito in autotutela su richiesta dell'amministrazione.

ALLEGATO 3

IL MONITORAGGIO DEGLI ENTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO EX LEGE N. 259 DEL 1958

(A CURA DELLA SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI)

PAGINA BIANCA

PNRR: IL MONITORAGGIO DEGLI ENTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO EX LEGE N. 259 DEL 1958 A CURA DELLA SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

La Sezione del controllo sugli enti.

L'art. 100, secondo comma, della Costituzione attribuisce alla Corte dei conti il controllo sulla gestione finanziaria degli Enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria. La legge 21 marzo 1958, n. 259, attuativa del precetto costituzionale, ha disposto l'istituzione di un'apposita Sezione della Corte dei conti, denominata, appunto, "Sezione del controllo sugli enti" (di seguito anche "Sezione Enti"), prevedendo due modelli di controllo: documentale (artt. 2 e ss.) o attraverso un magistrato delegato che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione dell'Ente (nei casi in cui lo Stato o un'azienda autonoma statale contribuiscano con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria; art.12).

Gli enti controllati.

Le richiamate disposizioni hanno per destinatari soggetti istituzionali di differente natura giuridica, cui è affidata la cura di interessi collettivi: enti pubblici, economici e non economici, società partecipate dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri organismi di diritto privato.

Tale platea è suscettibile di ampliamento o riduzione, in occasione delle iniziative di costituzione di nuovi organismi finanziati con contribuzioni pubbliche o di accorpamento, fusione, trasformazione di enti già esistenti. Va rammentato che, anche in riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia, la nozione di "ente pubblico" non va individuata in relazione agli aspetti formali del modulo organizzatorio adottato, ma in base ai profili sostanziali, quali l'essere alimentato stabilmente da risorse statali o aver ricevuto un apporto al patrimonio, nel caso di enti disciplinati da regole civilistiche.

Al 31 dicembre 2021 gli enti sottoposti al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958 sono complessivamente 314, compresi gli Automobile club provinciali e locali, gli enti della rete della Giunta storica nazionale, gli enti parco nazionali, le Fondazioni liriche e le Autorità di bacino.

Di essi, 222 sono enti pubblici, 37 società e 55 persone giuridiche private diverse dalle società. Gli enti controllati con le modalità del richiamato art. 12 della legge istitutiva sono 75.

Il monitoraggio della Sezione del controllo sugli enti sul PNRR.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza riguarda inevitabilmente anche organismi sottoposti alla Sezione del controllo sugli enti, spesso quali soggetti attuatori delle politiche eurounitarie. L'eccezionale rilevanza del Piano impone una specifica cura della Sezione nel seguire l'impiego delle risorse finanziarie destinate agli ambiti di sua competenza.

In coerenza con quanto indicato nel programma delle attività della Sezione per il 2022 (det. n. 17/2022), è stato avviato un monitoraggio capillare al fine di:

- a) individuare puntualmente gli enti coinvolti nell'attuazione del PNRR;
- b) acquisire con modalità uniformi dati utili alla redazione di uno specifico capitolo nell'ambito dei referti che la Sezione deve annualmente rendere al Parlamento;
- c) fornire elementi conoscitivi ai fini del rapporto semestrale che, ai sensi dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, la Corte dei conti, attraverso le sue Sezioni Riunite in sede di controllo, deve inviare al Parlamento.

A tal fine, è stato predisposto un apposito questionario somministrato a 211 enti (non sono stati direttamente interessati gli Automobile Club Federati, ma hanno comunque inviato il questionario n. 2 Club provinciali).

Alla data del 21 marzo 2022⁴⁸ avevano fornito risposta, anche negativa, 190 enti⁴⁹.

Hanno risposto di non essere interessati dal PNRR 69 enti, di cui:

- n. società 13;
- n. enti pubblici 36;
- n. persone giuridiche private 20;

Hanno risposto positivamente, invece, 121 enti, di cui:

- 32⁵⁰ in quanto già assegnatari di risorse con progetti approvati;
- 12 in quanto presentatori di progetti non ancora approvati;
- 76 in quanto interessati a partecipare al Piano, ma che non avevano ancora presentato progetti;
- 1 come attuatore indiretto.

Tra i 32 enti già assegnatari di risorse 9 sono società a partecipazione pubblica, 2 enti previdenziali, 15 Autorità di sistema portuale, 1 agenzia fiscale, 4 enti di ricerca e formazione, 1 ente di regolazione e produzione di servizi economici.

1. Le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC).

⁴⁸ Si precisa che gli enti hanno risposto alla richiesta istruttoria nel periodo tra febbraio e il 21 marzo 2022, quindi per qualche ente potrebbe verificarsi che alla data del 21 marzo in realtà qualche dato sia mutato rispetto al momento della risposta.

⁴⁹ Compresi due Automobile Club provinciali.

⁵⁰ Per quanto riguarda il gruppo FS, la Sezione controlla direttamente FS, RFI e ANAS. FS, come *holding*, ha comunicato anche i dati ad altri due organismi controllati, Ferrovie del sud-est (FS) e Fondazione FS, considerati nel totale.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato dall'Italia, si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

Esso si articola in sei Missioni, coerenti con i 6 pilastri del Next Generation EU, che raggruppano 16 Componenti.

Circa i dati di seguito riportati, si chiarisce preliminarmente che si riferiscono esclusivamente ai progetti già approvati come riferito dagli enti interpellati.

Inoltre, gli esiti del monitoraggio eseguito, appresso illustrati, non si riferiscono ai progetti che vedono gli enti medesimo intervenire come *realizzatori* di progetti di cui sono *attuatori* altri soggetti. Ad esempio, gli Istituti Fisioterapici Ospedalieri hanno rappresentato di essere coinvolti nella realizzazione di una Centrale operativa Territoriale prevista dal PNRR, ma del cui progetto cui è titolare la Regione Lazio.

Parimenti RFI ricopre la veste di realizzatore di progetti rispetto ai quali si pongono come soggetti attuatori diversi enti territoriali.

Altri enti, poi, sono interessati a partecipare a bandi di gara, ma non sono direttamente titolari di progetti o assegnatari di risorse

Inoltre, si rappresenta che potrebbero riscontrarsi disallineamenti rispetto ad altre fonti rilevazione. Ricordando che si tratta di un'attività dinamica ed *in progress*, pertanto oggetto di affinamenti successivi, ciò potrebbe dipendere da vari fattori (oltre ad errori di compilazione del questionario non immediatamente rilevabili), quali il momento di effettuazione del monitoraggio, diversi sistemi di contabilizzazione da parte degli enti, che potrebbero avere causato qualche disomogeneità nella restituzione del dato, modalità di aggregazione del dato. Sotto questo ultimo profilo si precisa che negli importi sono state considerate, oltre alle somme finanziate dal PNRR, anche le risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) al Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al d.l. n. 59/2021, in quanto coesistenti alla realizzazione dei progetti previsti dal Piano. Nella tabella che segue non sono computate le somme derivanti da altre fonti di finanziamento. In proposito si precisa che numerosi progetti sono in quota parte finanziati da altre fonti statali o comunitarie. Alcuni progetti, inoltre, erano preesistenti al Piano e sono stati ricompresi in esso e, quindi, oggetto di rifinanziamento.

Su tutte le situazioni sopra descritte verranno effettuati i necessari approfondimenti in occasione dei referti specifici sui singoli enti.

Secondo quanto comunicato dagli enti monitorati, i progetti interessati dai finanziamenti a valere sul PNRR e sul PNC sono 275. Le risorse finanziarie complessivamente previste ammontano a 40 miliardi.

Circa 27,2 miliardi sono destinati alla missione M3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", 11 miliardi riguardano interventi della missione M1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura".

Importi minori sono destinati ai finanziamenti degli interventi afferenti alle missioni M2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (330 mln), M4 "Istruzione e ricerca" (6,4 mln).

La tabella che segue riepiloga in modo aggregato la situazione complessiva, con riferimento al numero dei progetti e alle risorse previste a carico del PNRR e del PNC.

PNRR - MISSIONI E COMPONENTI - PROGETTI APPROVATI			
		n. progetti	risorse PNRR+PNC
Missione 1 <i>Componenti</i>	M1 DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA	22	11.091.239.519
	M1C1 digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5	2.578.571.519
	M1C2 digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	6	7.906.500.000
	M1C3 turismo e cultura 4.0	11	606.168.000
Missione 2 <i>Componenti</i>	M2 RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	4	330.000.000
	M2C1 agricoltura sostenibile ed economia circolare		
	M2C2 transizione energetica e mobilità sostenibile	3	130.000.000
	M2C3 efficienza energetica e riqualificazione degli edifici		
	M2C4 tutela del territorio e della risorsa idrica	1	200.000.000
Missione 3 <i>Componenti</i>	M3 INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITA' SOSTENIBILE	230	27.254.904.241
	M3C1 rete ferroviaria a alta velocità/capacità	156	24.509.142.501
	M3C2 intermodalità e logistica integrata	74	2.745.761.740
Missione 4 <i>Componenti</i>	M4 ISTRUZIONE E RICERCA	2	6.447.067
	M4C1 potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università		
	M4C2 dalla ricerca all'impresa	2	6.447.067
Missione 5 <i>Componenti</i>	M5 INCLUSIONE E COESIONE	14	243.065.509
	M5C1 politiche per il lavoro		
	M5C2 infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	1	13.000.000
	M5C3 interventi speciali per la coesione territoriale	13	230.065.509
Missione 6 <i>Componenti</i>	M6 SALUTE	3	1.075.482.412
	M6C1 reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	3	1.075.482.412
	M6C2 innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale		
TOTALE		275	40.001.138.748

Rapporto tra importo dei progetti e finanziamento a carico del PNRR.

La tabella che segue mostra, aggregati per Missioni e Componenti, l'entità finanziaria complessiva dei progetti interessati dal PNRR e dal Piano per gli investimenti complementari e l'incidenza a valere su questi ultimi unitariamente considerati delle risorse necessarie per la realizzazione dei progetti.

I fondi PNRR-PNC coprono per 40 mld i 61,2 mld previsti per gli interventi programmati, con un'incidenza del 65,2 per cento.

(in migliaia)

PNRR - MISSIONI E COMPONENTI - PROGETTI APPROVATI					
		n. progetti	risorse PNRR+ PNC	risorse PNRR- PNC + altre fonti finanziarie	% PNRR-PNC su risorse complessive
Missione 1 Componenti	M1 DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA	22	11.091.240	11.091.240	100,00
	M1C1 digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5	2.578.572	2.578.572	100,00
	M1C2 digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	6	7.906.500	7.906.500	100,00
	M1C3 turismo e cultura 4.0	11	606.168	606.168	100,00
Missione 2 Componenti	M2 RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	4	330.000	390.000	84,18
	M2C1 agricoltura sostenibile ed economia circolare		0	0	
	M2C2 transizione energetica e mobilità sostenibile	3	130.000	190.000	68,42
	M2C3 efficienza energetica e riqualificazione degli edifici		0	0	
	M2C4 tutela del territorio e della risorsa idrica	1	200.000	200.000	100,00
Missione 3 Componenti	M3 INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITA' SOSTENIBILE	230	27.254.904	48.419.098	56,29
	M3C1 rete ferroviaria a alta velocità/capacità	156	24.509.143	44.876.312	54,61
	M3C2 intermodalità e logistica integrata	74	2.745.762	3.542.787	77,50
			0	0	
Missione 4 Componenti	M4 ISTRUZIONE E RICERCA	2	6.447	6.447	100,00
	M4C1 potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione		0	0	
	M4C2 dalla ricerca all'impresa	2	6.447	6.447	100,00
Missione 5 Componenti	M5 INCLUSIONE E COESIONE	14	243.066	264.824	91,78
	M5C1 politiche per il lavoro		0	0	
	M5C2 infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	1	13.000	13.000	100,00
	M5C3 interventi speciali per la coesione territoriale	13	230.066	251.824	91,36
Missione 6 Componenti	M6 SALUTE	3	1.075.482	1.075.482	100,00
	M6C1 reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	3	1.075.482	1.075.482	100,00
	M6C2 innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale		0	0	
TOTALE		275	40.001.139	61.247.091	65,31

Le Missioni 1, 4 e 6 sono a totale copertura PNRR-PNC. La Missione 3, relativa alle infrastrutture per la mobilità, in particolare ferroviaria, è quella che attinge in maggior misura ad altre fonti, soprattutto statali e UE, con una percentuale di copertura dal PNRR del 56,3 per cento.

Obiettivi previsti per il secondo semestre 2021.

Per n. 150 progetti erano previsti obiettivi intermedi al 31 dicembre 2021. Per 137 dei quali, i dieci enti interessati⁵¹ hanno dichiarato il raggiungimento dell'obiettivo. La maggior parte dei progetti (126) per i quali erano previsti *milestone* al 31 dicembre 2021 sono riferiti a RFI.

GRUPPO FS

La Sezione Enti controlla, con le modalità di cui all'art. 12 della l. n. 259 del 1958, la società ferrovie dello Stato (FS) e la sua partecipata ANAS e con le modalità dell'art. 2 della stessa legge la società controllata Rete ferroviaria italiana (RFI). In qualità di *holding*, FS ha inviato dati relativi ad altri due enti del Gruppo interessati dal PNRR, Ferrovie del sud-est (FSE) e Fondazione ferrovie dello stato. Non sono riportati dati relativi ai progetti in cui le Società operano come soggetti realizzatori di progetti di cui sono titolari altri soggetti.

Allo stato, sulla scorta delle informazioni fornite, il Gruppo risulta destinatario di risorse, a valere sul PNRR e sul Piano nazionale per gli investimenti complementari, pari a 24,87 miliardi. La quota maggiore è riservata a RFI, con 24,23 miliardi. A FSE sono destinati 382,3 milioni, 241 milioni a Fondazione FS e 17 milioni ad ANAS.

La maggior parte degli stanziamenti, 24,5 miliardi, sono dedicati ad investimenti per la rete ferroviaria alta velocità/capacità (componente M3C1), 166 milioni sono previsti per l'ambito turismo e cultura (M1C3), 112,7 milioni per interventi speciali per la coesione territoriale (M5C3), 80 milioni per la transizione energetica e mobilità sostenibile (M2C2).

Secondo quanto desumibile dalle schede inviate, ricordando che le attività sono in continua evoluzione, sono state contabilizzate, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori, somme pari a 2,54 miliardi, di cui 2,14 miliardi pagate. I movimenti finanziari hanno tutti riguardato interventi sulle infrastrutture (M3C1).

Per quanto riguarda i primi obiettivi intermedi, RFI aveva degli obiettivi da raggiungere al 31 dicembre 2021 per 126 progetti su 156, che la società ha dichiarato di aver raggiunto.

⁵¹ ADSP Mar ligure orientale, Mar Tirreno meridionale, Mare Adriatico centro-settentrionale, Mare di Sardegna, Agenas, Agenzia del demanio, Invitalia, RFI, SIMEST, Formez.

GRUPPO FS
RFI - ANAS - FSE - Fondazione FS

PNRR - MISSIONI E COMPONENTI - PROGETTI APPROVATI			
		n. progetti	risorse PNRR+PNC
Missione 1	M1 DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA' E CULTURA	7	166.000.000
<i>Componente</i>	<i>M1C3 turismo e cultura 4.0</i>	7	166.000.000
Missione 2	M2 RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	1	80.000.000
<i>Componente</i>	<i>M2C2 transizione energetica e mobilità sostenibile</i>	1	80.000.000
Missione 3	M3 INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITA' SOSTENIBILE	156	24.509.142.501
<i>Componente</i>	<i>M3C1 rete ferroviaria a alta velocità/capacità</i>	156	24.509.142.501
Missione 5	M5 INCLUSIONE E COESIONE	5	112.700.000
<i>Componente</i>	<i>M5C3 interventi speciali per la coesione territoriale</i>	5	112.700.000
TOTALE		169	24.867.842.501

GRUPPO FS

PNRR - MISSIONI E COMPONENTI - PROGETTI APPROVATI									
		RFI		ANAS		FSE		Fondazione FS	
		n. progetti	risorse PNRR-PNC	n. progetti	risorse PNRR-PNC	n. progetti	risorse PNRR-PNC	n. progetti	risorse PNRR-PNC
Missione 1	M1	7	166.000.000	-	-	-	-	-	-
<i>Componente</i>	<i>M1C3</i>	7	166.000.000						
Missione 2	M2	1	80.000.000	-	-	-	-	-	-
<i>Componente</i>	<i>M2C2</i>	1	80.000.000						
Missione 3	M3	148	23.885.842.501	-	-	3	382.300.000	5	241.000.000
<i>Componente</i>	<i>M3C1</i>	148	23.885.842.501			3	382.300.000	5	241.000.000
Missione 5	M5	3	95.700.000	2	17.000.000	-	-	-	-
<i>Componente</i>	<i>M5C3</i>	3	95.700.000	2	17.000.000				
TOTALE		159	24.227.542.501	2	17.000.000	3	382.300.000	5	241.000.000

GRUPPO FS					
PNRR - MISSIONI E COMPONENTI - PROGETTI APPROVATI					
		GRUPPO FS - RFI-FSE-ANAS-Fondazione FS			
		n. progetti	Importo complessivo PNRR-PNC	Somme contabilizzate	Somme pagate
Missione 1	M1	7	166.000.000	-	-
<i>Componente</i>	<i>M1C3</i>	<i>7</i>	<i>166.000.000</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Missione 2	M2	1	80.000.000	-	-
<i>Componente</i>	<i>M2C2</i>	<i>1</i>	<i>80.000.000</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Missione 3	M3	156	24.509.142.501	2.541.652.317	2.141.218.502
<i>Componente</i>	<i>M3C1</i>	<i>156</i>	<i>24.509.142.501</i>	<i>2.541.652.317</i>	<i>2.141.218.502</i>
Missione 5	M5	5	112.700.000	-	-
<i>Componente</i>	<i>M5C3</i>	<i>5</i>	<i>112.700.000</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
TOTALE		169	24.867.842.501	2.541.652.317	2.141.218.502

Con riferimento alle fonti complessive di copertura degli interventi previsti dal Piano e già approvati, come si evince dalla tabella seguente, le fonti finanziarie diverse dal PNRR-PNC incidono per il 45 per cento, in particolare per gli investimenti riguardanti le infrastrutture ferroviarie contemplate nella Missione 3; per gli interventi della Missione 5 le fonti finanziarie diverse incidono per circa il 16 per cento, mentre le Missioni 1 e 2 trovano completa copertura nel Piano.

GRUPPO FS				
RFI - ANAS - FSE - Fondazione FS				
PNRR - MISSIONI E COMPONENTI - PROGETTI APPROVATI				
	n. progetti	risorse PNRR-PNC	risorse PNRR-PNC + altre fonti finanziarie	% PNRR-PNC su risorse complessive
M1	7	166.000.000	166.000.000	100%
<i>M1C3</i>	<i>7</i>	<i>166.000.000</i>	<i>166.000.000</i>	<i>100%</i>
M2	1	80.000.000	80.000.000	100%
<i>M2C2</i>	<i>1</i>	<i>80.000.000</i>	<i>80.000.000</i>	<i>100%</i>
M3	156	24.509.142.501	44.876.311.534,77	55%
<i>M3C1</i>	<i>156</i>	<i>24.509.142.501</i>	<i>44.876.311.534,77</i>	<i>55%</i>
M5	5	112.700.000	133.798.125,38	84%
<i>M5C3</i>	<i>5</i>	<i>112.700.000</i>	<i>133.798.125,38</i>	<i>84%</i>
TOTALE	169	24.867.842.501	45.256.109.660	55%

Autorità di sistema portuale

Delle 16 Autorità di sistema portuale 15 hanno comunicato di avere dei progetti già approvati, 1 (AdSP Mar Tirreno settentrionale) ha comunicato di avere presentato progetti non ancora approvati dal Mite. Al momento della rilevazione effettuata, le Autorità di sistema portuale sono interessate nel PNRR per 78 progetti approvati, con una previsione di spesa di circa 2,85 miliardi.

La maggior parte delle risorse (circa 2,67 mld) è destinata alla componente M3C2 “intermodalità e logistica integrata”.

Risultano traferiti agli Enti in discorso 458,1 milioni. Di tale somma, sono state contabilizzati per fatture/stato di avanzamento lavori 12,7 mln, quasi tutti già oggetto di pagamenti.

Per 17 progetti erano previsti obiettivi intermedi al 31 dicembre 2021; per 4 progetti⁵² è stato dichiarato il raggiungimento dell’obiettivo.

⁵² AdSP Mare Adriatico centro settentrionale, AdSP Mar Tirreno Meridionale e Ionio, AdSP Mar Ligure orientale, AdSP Mare di Sardegna.

Monitoraggio PNRR - Autorità di Sistema Portuale

	n. progetti	Somme previste PNRR-PNC				Somme		
		missione e componenti				trasferite	contabilizzate	pagate
		M2C2	M3C2	M5C2	M5C3			
AdSP mare adriatico centrale	1			13.000.000		0	0	0
AdSP Mare Adriatico settentrionale	2		165.000.000			30.674.888	0	0
AdSP mare adriatico meridionale	4		209.000.000			34.285.704	0	0
AdSP Mare Adriatico Settentrionale	7		143.978.500			24.367.300	0	0
AdSP Mar Ligure Occidentale	2		545.000.000			111.224.486	7.643.540	7.628.998
AdSP del Mar Ionio	6		90.700.000		50.000.000	13.798.145	0	0
AdSP Mar Tirreno centro settentrionale	4		159.650.000			24.503.326	0	0
AdSP Mare di Sicilia Orientale	4		159.100.000		26.208.000	24.835.867	0	0
AdSP dello Stretto	4	50.000.000			10.500.000	2.999.996	0	0
AdSP Mar Tirreno Centrale	10		361.000.000			63.734.750	0	0
AdSP Mar Tirreno Meridionale e Ionio	3		2.000.000		26.500.000	236.816	2.642.523	2.642.523
AdSP Mare Adriatico Orientale - Porti di Trieste e Monfalcone	9		416.500.000			56.304.292	0	0
AdSP Mar Ligure orientale	5		57.652.000			9.682.020	768.147	768.147
AdSP Mare di Sardegna	8		170.181.240			26.728.361	1.645.526	1.645.526
AdSP Mare di Sicilia Occidentale	9		190.000.000					
Totali per Comp.	78	50.000.000	2.669.761.740	13.000.000	113.208.000	423.375.952	12.699.736	12.685.193
Totale AdSP		2.845.969.740						

La tabella seguente mostra le sei Autorità portuali e le Missioni che per i progetti previsti presentano copertura anche da altre fonti finanziarie.

L'importo complessivo di tutti gli interventi assomma a 3,7 mild, sui quali le altre fonti incidono per circa il 23 per cento.

Monitoraggio PNRR - Autorità di Sistema Portuale

	Somme previste PNRR-PNC			PNRR-PNC + altre fonti finanziarie			% PNRR su finanziamento complessivo
	missione e componenti			missione e componenti			
	M2C2	M3C2	M5C3	M2C2	M3C2	M5C3	
AdSP Mare Adriatico centro settentr.		165.000.000			206.350.000		79,96
AdSP Mare Adriatico Settentr.		143.978.500			172.450.000		83,49
AdSP Mar Ligure Occident.		545.000.000			1.025.714.180		53,13
AdSP Mar Tirreno centro settentr.		159.650.000			201.677.656		79,16
AdSP dello Stretto	50.000.000		10.500.000	110.000.000		10.500.000	50,21
AdSP Mar Ligure orientale		57.652.000			92.766.000		62,15
AdSP Mare di Sardegna		170.181.240			335.831.240		50,67
Totali Comp.	50.000.000	1.241.461.740	10.500.000	110.000.000	2.034.789.076	10.500.000	
Totale	1.301.961.740			2.155.289.076			60,41
Totale gener	2.845.969.740			3.699.297.076			76,93

Altri enti

Tra gli altri enti che hanno risposto al questionario, con riferimento a progetti già approvati vi sono 5 società (Invitalia, Formez, Enav, Istituto Luce Cinecittà, Simest), 2 enti previdenziali (INPS e INAIL), 1 agenzia fiscale (Agenzia del demanio), 4 enti di cultura e ricerca (ISPRA, Fondazione la biennale di Venezia, Invalsi, INFN), 1 ente regolatore di servizi (AGENAS).

Complessivamente sono previsti interventi per 12,3 mld, di cui circa l'85 per cento riferibili alle società.

Gli importi di maggior rilievo sono riferiti a Invitalia (6,7 mld), Formez (2,3 mld) e Simest (1,2 mld); minori gli importi per Istituto Luce (259, mln) e ENAV (76 mln).

Al momento risultano effettuati pagamenti per 31,6 mln da INPS (23,1, mln), Simest (6,5 mln), Istituto Luce Cinecittà (1,97 mln).

Gli interventi sono pressoché a totale carico del PNRR-PNC, ad esclusione di modesti importi per progetti dell'ENAV (3,7 mln su 79,7 mln) e dell'Agenzia del demanio (0,66 mln su 13,5 mln).

Monitoraggio PNRR - enti vari											
ENTI	Somme previste PNRR-PNC										
	missioni e componenti										pagate
	n. progetti	M1C1	M1C2	M1C3	M2C4	M3C2	M4C2	M5C3	M6C1	contabilizzate	
INVITALIA spa	6		6.706.500.000	1.464.000							
FORMEZ spa	1	2.282.571.519									
ENAV spa	5					76.000.000					
ISTITUTO LUCE CINECITTA' spa	1			259.150.000						1.968.910	1.968.910
SIMEST spa	1		1.200.000.000							6.511.169	6.511.169
INPS	2	180.000.000								24.991.395	23.107.873
INAIL	2	116.000.000									
AGENZIA DEL DEMANIO	3			9.998.000				4.157.509			
ISPRA	1				200.000.000						
FONDAZIONE LA BIENNALE DI VENEZIA	1			169.556.000							
INFN	1						6.221.400				
INVALSI	1						225.668				
AGENAS	3								1.075.482.412		
Totali	28	2.578.571.519	7.906.500.000	440.168.000	200.000.000	76.000.000	6.447.068	4.157.509	1.075.482.412	33.471.474	31.587.952
Totale generale					12.287.326.508						

Misure organizzative

Nel questionario somministrato per il monitoraggio oggetto di questa illustrazione, è stato anche chiesto di:

- 1) “Riferire sulle misure regolamentari, amministrative e contabili e sui relativi processi adottati per la realizzazione di tali progetti (es. predisposizione di un piano per la gestione, il controllo, il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti finanziati, costituzione di apposita struttura dedicata), e se sia stato previsto l’adeguamento dei sistemi informativi ai fini della fornitura degli opportuni flussi di dati al sistema ReGiS del MEF”;
- 2) “riferire su eventuale creazione di un sistema di contabilità separata al fine di assicurare la tracciabilità dei finanziamenti”.

Si è rilevato in proposito che 22 enti, sui 32 presi in esame in quanto titolari di progetti approvati, hanno dichiarato di aver provveduto ad implementare delle misure organizzative per monitorare i processi legati ai progetti.

Con poche eccezioni si tratta di misure ancora in fase embrionale sia per quanto riguarda la predisposizione di Piani di attività e monitoraggio (per i quali alcuni enti hanno dichiarato che sono in corso di elaborazione, mentre altri attendono istruzioni a livello ministeriale), sia per quanto riguarda la creazione di strutture *ad hoc* (allo stato si tratta soprattutto di uffici interni già esistenti o in attesa di costituzione).

Inoltre, si rileva che gli aggiornamenti dei dati al sistema informatico REGIS del Mef, allo stato, sono stati effettuati o sono in procinto di esserlo da parte di 7 enti.

Invece, per quanto riguarda la predisposizione di una contabilità separata che assicuri la tracciabilità delle operazioni riferite agli interventi a valere sul PNRR, la situazione è migliore, in quanto n. 24 enti su 32 hanno dichiarato di aver provveduto, con l’esplicitazione, nella maggior parte dei casi, della creazione di un apposito codice identificativo.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 4

L'IMPATTO DEL NGEU E SUE INTERCONNESSIONI CON I FONDI SIE E LA LORO RIPROGRAMMAZIONE

(A CURA DELLA SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI)

PAGINA BIANCA

Contributo per la relazione semestrale della Corte sul PNRR**Tratto da**

RELAZIONE ANNUALE 2021 I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei, approvata con la Deliberazione 1/2022

L'IMPATTO DEL NGEU E SUE INTERCONNESSIONI CON I FONDI SIE E LA LORO RIPROGRAMMAZIONE

Le gravi conseguenze della pandemia da COVID-19 hanno indotto le Istituzioni dell'Unione a ripensare le regole di spesa della politica di coesione, allo scopo primario di fornire strumenti più flessibili e agili per l'utilizzo dei Fondi SIE. Una delle misure adottate è stata la riprogrammazione delle risorse disponibili, veicolate sugli ambiti con maggiore necessità di sostegno finanziario, come la sanità e il sistema delle imprese, in particolare le PMI. Tali importanti modifiche sono cristallizzate nei regolamenti (UE) n. 2020/460 del 30 marzo 2020 e n. 2020/558 del 23 aprile 2020, che modificano i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013, in attuazione delle due iniziative denominate Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) e Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+) a integrazione del primo pacchetto di misure.

A completamento e integrazione della disciplina accennata, è intervenuto il regolamento 2020/558, allo scopo dichiarato di garantire un "supplemento eccezionale di flessibilità aumentando la possibilità di mobilitare tutto il sostegno inutilizzato dei fondi".

A prescindere quindi dalla regola "n+3" che consente di continuare a procedere nei pagamenti nell'ulteriore triennio, l'andamento della spesa ha avuto un rinnovato impulso con significative modifiche al quadro regolamentare 2014-2020.

L'impostazione del Next Generation EU presenta un collegamento con le politiche supportate dai Fondi SIE. Il primo pilastro del NGEU riguarda infatti le politiche di coesione con l'iniziativa REACT-UE, che incide sui Fondi SIE che, vengono ri-programmati con il recupero delle risorse (2014-2020) "non utilizzate".

Ai Fondi SIE è stata affidata la prima linea di difesa dell'Unione per contrastare gli effetti della pandemia. In quanto uno dei maggiori strumenti di investimento a titolo del bilancio dell'UE, i Fondi SIE hanno sostenuto la coesione territoriale, economica e sociale delle regioni europee, nonché la loro resilienza e la ripresa dalla crisi. "The original objectives of the investments under the ESI Funds have been adapted to the needs of the Member States during this time of crisis. In addition to the original focus

on smart, sustainable, inclusive growth, starting in February 2020, the funds have also provided swift support to Member States in their COVID-19 pandemic response and recovery actions. The flexibility granted in this context allowed Member States to focus on the immediate needs of the health, business and social sectors in particular. The reprogramming that took place showed that the programmes can rapidly adapt investment strategies to respond to the health crisis, with more than €20 billion reprogrammed during the course of 2020 alone. This demonstrated once again the agility of the funds to adapt and respond to unforeseen events and circumstances” Commissione Europea in “European Structural and Investment Funds 2021 Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2020- 17th dec 2021” COM(2021) 797 final”.

Sul fronte degli Stati membri, con riguardo alla Recovery and Resilience Facility (RRF) dell’Unione europea si modificano le prospettive dei rapporti finanziari tra Stato membro ed Unione, in particolare per la ricaduta che avranno i seguenti elementi: la natura della fonte di finanziamento delle risorse (essendo prevista la contrazione di cd “Debito Comunitario”); le modalità di funzionamento dei Piani Nazionali; gli esborsi della Commissione.

L’ammontare complessivo di risorse del PNRR dell’Italia costituisce una parte del complessivo aggregato dei fondi europei intesi in senso ampio, afferendo all’innovativo strumento europeo della RRF, alle politiche di coesione di cui al REACT-EU ed a risorse nazionali, riferite al FSC (Fondo Sviluppo e Coesione).

In questa sede è importante evidenziare il portato innovativo della strategia di finanziamento diversificata, che garantisce le condizioni più vantaggiose per l’assunzione di prestiti di volume elevato con scadenze diverse ed è accompagnato dall’individuazione di una metodologia condivisa per calcolare e ripartire i costi comuni connessi. I benefici derivanti dall’apertura dell’Unione europea a strumenti di finanziamento diversi dal tradizionale apporto degli Stati membri, porta tuttavia in dote quei rischi tipici dell’accesso al mercato dei capitali, che occorrerà prontamente prevenire e fronteggiare.

A fronte di questo nuovo complesso scenario si ritiene importante sottolineare in che modo le regole del NGEU indichino un nuovo contesto. Si pone in evidenza la realizzazione effettiva dei progetti, in coerenza con le finalità perseguite, con un’attenzione da parte dell’Unione europea particolarmente marcata, non essendovi addizionalità ovvero con una significativa attenuazione della stessa.

Lo strumento in argomento necessita di un approccio “nuovo” nella gestione ma più che mai nell’esercizio di funzioni di controllo, come immediatamente evidente è apparso già nel “Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans”, nel quale sono state fornite le prime indicazioni agli Stati membri per la stesura dei piani nazionali, per raggiungere la finalità di assicurare che le risorse europee riconosciute ai singoli Stati membri assegnate non subiscano variazioni negative. Circostanza quest’ultima potenzialmente derivante da una rilevazione di mancati adempimenti, sia in ordine ai requisiti richiesti, sia in relazione ad incongruenze nelle fasi di attuazione dei progetti.

Al riguardo, quindi, un rilevante peso specifico assumono i controlli nazionali per assicurare la stabilizzazione delle risorse europee. È, infatti, necessario partire dal presupposto che l’intero sistema del NGEU è caratterizzato da un regime di condizionalità (definita anche “aggravata”) riferita quindi non più alla dimostrazione delle spese effettuate, come per i Fondi SIE ma ai risultati raggiunti, il che comporta una particolare attenzione sia alla fase di progettazione sia all’effettiva realizzazione degli steps degli interventi ed alla loro tempistica. Ciò in un contesto nel quale la mancanza di addizionalità (apporto finanziario nazionale) determina l’esigenza di un controllo “ravvicinato” che sia configurato con attenzione alla cosiddetta “fase preventiva” con la quale si intende l’individuazione di procedure di controllo che seguano l’evolversi dei progetti.

La complessiva disponibilità offerta dagli strumenti finanziari integrati dell’Unione europea se da una parte rappresenta “l’abbrivio alla crescita” e quindi ad un virtuoso percorso dell’economia dell’Unione, dall’altra costituisce una sfida per l’Italia. La resilienza di ciascun paese membro dipenderà anche dalla capacità di assorbimento dei fondi NGEU, in tempi relativamente brevi. Le dotazioni disponibili sono infatti rappresentate oltre che dai Fondi NGEU, anche dalle rimanenti dotazioni del QFP 2014-2020 e del nuovo QFP 2021-2027.

Si tenga, peraltro, presente il fondamentale cambiamento di prospettiva reso necessario dall’adeguata considerazione del dato per cui il finanziamento del bilancio europeo, a partire dal QFP 2021-2027, e specificamente per quel che riguarda il RRF, prevede, come sottolineato ampiamente in questa Relazione e in quella dell’anno precedente, una robusta quota di ricorso al mercato. In altre parole, il bilancio unionale si appropria, da oggi, di leve di *fiscal policy* che vanno nella direzione di una integrazione sempre più stretta a livello sovranazionale e che richiedono un orientamento strategico, in parte, diverso rispetto al passato, per i Paesi chiamati a realizzare gli obiettivi di

politica economica inverte negli strumenti e nelle leve che originano a livello UE. Proprio come avviene quando si discute di spesa pubblica a livello nazionale, diventa fondamentale l'attenzione ad una dimensione di performance finanziaria avveduta del fatto che una spesa "disutile" non implica soltanto uno spreco di risorse e una distruzione di ricchezza evidentemente prelevata, a monte, in un modo comunque coattivo, ma pone anche un problema ulteriore, ossia quello di dover ripagare debiti per cui non si sia realizzato, in resi, il ritorno atteso dell'investimento.

Il fatto che il peso di questo ricorso al mercato, nel quadro (specificamente) del NGEU, e in particolare del RRF, qui in esame, sia mutualizzato all'interno dell'Unione, non deve far dimenticare che si tratta pur sempre di debito pubblico, sia pur in una accezione "nuova", ossia collocato in uno spazio comune (come, peraltro, lungamente auspicato dal nostro Paese); il che importa sicuramente maggiori garanzie e prospettive più ampie e confortanti, ma anche peculiari profili di responsabilità.

Va evitato a tutti i costi, in particolare, il rischio di innescare ulteriori spirali di crescita del debito pubblico, dove quello nazionale di necessità debba aumentare per ripagare quello sovranazionale che non abbia dato i risultati sperati; viceversa, l'iniezione di liquidità nel sistema deve servire per innescare processi virtuosi, dove il ricorso al mercato da parte dell'Unione, realizzando il proprio scopo in termini di risultato atteso dell'investimento, apre prospettive di crescita dell'economia interna, andando in ultima analisi (anche) a incidere positivamente sulla complessiva situazione finanziaria dello Stato.

Per l'Italia, un rischio di inadeguato assorbimento potrebbe potenzialmente derivare anche da alcune delle modalità di costruzione del Piano di Ripresa e Resilienza, caratterizzato da un processo dall'alto verso il basso, tendenzialmente privo di coinvolgimento sub-nazionale nelle fasi di attuazione e valutazione e con la centralizzazione dei più importanti investimenti pubblici. Se ciò appare senz'altro adeguato ad affrontare, in tempi rapidi e in chiave di massimizzazione dell'efficienza decisionale, una (ben nota) complessità dei livelli di allocazione delle potestà pubblicistiche - o complessità che la situazione presente richiede, in qualche modo, venga governata - non deve sottovalutarsi il possibile rischio di trascurare le differenze territoriali, riducendo di fatto l'impatto a livello locale.

Indispensabile diviene l'esigenza di mettere in campo la verifica dell'effettiva realizzazione delle riforme e delle opere pubbliche, al di là del raggiungimento di *target* e milestone delineate in termini di adempimenti nel PNRR. Nel contesto delineato diviene, quindi, fondamentale la costruzione di un rapporto virtuoso tra capacità di

assorbimento dei fondi UE disponibili e l'ammontare delle risorse di cui si beneficia a titolo di RRF, perseguendo un'ottica di sviluppo e la stabilità nel mettere a sistema la gestione strategica delle disponibilità finanziarie, tenendo conto delle sinergie operative e potenziali di spazio e di tempo di tutte le risorse unionali ed evitando i principali rischi correlati al mancato utilizzo ed all'appropriazione indebita di fondi nell'ambito del complessivo piano di ripresa dell'Unione europea.



182632180190