



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

NOTA SULL'ATTUAZIONE DEL PNRR

Febbraio 2022



Introduzione

Dopo la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), inviato a Bruxelles il 30 aprile 2021, il Governo ne ha dovuto disciplinare le modalità di funzionamento e di **governance**.

Con l'approvazione, nello scorso mese di luglio, della legge di conversione del Decreto Legge "**Governance** e Semplificazioni" (D.L. n. 77/2021), l'Esecutivo ha avuto a disposizione circa 5 mesi per l'avvio ed il completamento del primo **step** dei **target** previsti, da rendicontare entro il 31 dicembre 2021.

Il 23 dicembre scorso la Cabina di Regia sul PNRR ha trasmesso alle Camere la Relazione sullo stato di attuazione del Piano.

Dal 2022 le Relazioni saranno trasmesse al Parlamento entro la prima metà di aprile, in concomitanza con il Documento di economia e finanza (DEF), ed entro la fine di settembre, in corrispondenza della Nota di Aggiornamento al DEF (NADEF), coerentemente con quanto previsto per il monitoraggio dei PNRR in sede europea.

Come evidenziato nella Relazione del Governo, relativamente al 2021, l'Italia ha raggiunto i 51 obiettivi previsti dal PNRR, condizione necessaria per ottenere dall'Unione Europea il contributo finanziario di 24,1 miliardi previsto per il 2021 (di cui 11,5 miliardi in sovvenzione e 12,6 miliardi in prestiti). Da detto importo va nettizzato l'anticipo del 13% già ricevuto. Pertanto, la quota restante spettante all'Italia per il 2021 è pari a 21 miliardi di euro.

Con la presente nota si analizza la Relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR nel 2021 in riferimento a due passaggi fondamentali: i meccanismi di attuazione del Piano e i principali provvedimenti sostenuti nel 2021.

1. I meccanismi attuativi del PNRR

La **governance** del PNRR è basata su una chiara assegnazione dei poteri e delle responsabilità delle numerose amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione.

La Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio, rappresenta l'organo politico con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale dell'attuazione del Piano.

La Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha funzioni di supporto alle attività della Cabina di regia PNRR, opera in raccordo con le altre strutture già operative presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e acquisisce dal Servizio centrale per il PNRR le informazioni relative all'attuazione del Piano a livello di ciascun progetto.

Il Servizio Centrale per il PNRR, costituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, esercita compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo e rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano.

L'Unità di missione **Next Generation EU5**, costituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, provvede alla valutazione in itinere ed ex post del Piano e alla valorizzazione del patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR.

L'attenzione specifica del PNRR alla transizione ecologica e alla transizione digitale si traduce nella particolare rilevanza attribuita ai due comitati interministeriali di settore, a cui viene attribuito - per le materie di rispettiva competenza - una "funzione di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia". I Ministeri titolari mantengono la possibilità di sottoporre alla Cabina di regia le questioni che non hanno trovato soluzione all'interno dei due Comitati.

1.1 Rapporto tra Amministrazioni centrali e territoriali nell'attuazione del PNRR

Le Amministrazioni centrali, i Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri sono i soli titolari dell'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. Provvedono alla loro realizzazione, al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo.

Le Amministrazioni centrali titolari degli interventi devono individuare apposite strutture di riferimento specificamente dedicate alle iniziative. A dicembre 2021 tutte le Amministrazioni centrali avevano già costituito o individuato la struttura di riferimento, ma per alcune sono ancora in corso le procedure di nomina dei responsabili.

Gli interventi sono realizzati non solo dalle Amministrazioni centrali, che li gestiscono direttamente, ma anche da determinati soggetti attuatori, che possono essere sia pubblici che privati. Sono i Comuni e gli altri enti territoriali, nonché organismi come i soggetti gestori delle infrastrutture idriche, le Autorità di sistema portuale, i soggetti competenti per le Zone Economiche Speciali (ZES).

A tal proposito, si ricorda che circa 66 miliardi delle risorse del PNRR (il 36%) e 14 miliardi del Fondo Complementare saranno affidati a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre Amministrazioni locali, che realizzano i progetti sulla base di criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle Amministrazioni centrali.

Le Amministrazioni locali partecipano alla realizzazione del PNRR in aree che spaziano dagli asili nido, ai progetti di rigenerazione urbana, all'edilizia scolastica e ospedaliera, all'economia circolare, agli interventi per il sociale. Partecipano, in qualità di destinatari finali, alla realizzazione di alcuni progetti attivati a livello nazionale, come quelli in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Hanno, infine, un ruolo nella definizione e messa in opera di alcune delle riforme previste dal Piano in materia di disabilità, oltre che in materia di servizi pubblici locali, turismo e in altri settori di competenza decentrata. Per questi, sarà fondamentale un'attività in stretta sinergia con le Amministrazioni centrali nelle sedi istituzionali della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Unificata e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

L'adozione di *milestone* e *target* come elemento contrattuale di verifica per l'erogazione dei finanziamenti da parte dell'Unione europea ha ricadute importanti su come gli enti territoriali operano nell'ambito di questi fondi. Al momento della richiesta di finanziamento, oltre al costo del progetto, gli enti proponenti devono poter indicare il contributo del progetto al *target* previsto dal Piano: devono specificare quanto il progetto realizzerà (per esempio, in termini di numero di chilometri costruiti, numero di beneficiari, metri quadri di spazi pubblici efficientati, numero di nuovi posti disponibili in asilo nido) in base a quanto previsto dalle singole misure di investimento. Poiché la tempistica dell'attuazione è, nella maggior parte dei casi, dettata dalle *milestone* della misura, i progetti degli enti territoriali dovranno avere dei cronoprogrammi ben definiti e coerenti con tali scadenze.

1.2 Istituti e strumenti per migliorare l'attuazione del PNRR

Il Governo ha istituito il **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, a cui è affidato lo svolgimento di funzioni consultive per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. In quest'ottica, l'Organismo può segnalare agli enti preposti al monitoraggio (Cabina di regia e Servizio Centrale del PNRR) ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano, anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Il Tavolo, al quale partecipa anche Confcommercio insieme alle principali parti economiche e sociali, si è riunito sinora in quattro incontri: il 25 novembre 2021, il 15 dicembre 2021, il 14 gennaio 2022 e il 20 gennaio 2022.

Inoltre, attraverso la stipula di un Protocollo di intesa nazionale, ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi del PNRR si impegna ad assicurare lo svolgimento di periodici **Tavoli di settore e territoriali** sui progetti di investimento e sulle riforme settoriali. In questo ambito, l'attenzione sarà concentrata, in particolare, sulle ricadute economiche e sociali degli investimenti sulle filiere produttive, con riferimento alle conseguenze occupazionali dei diversi progetti, nonché sul loro impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali.

L'attività consultiva e di proposta affidata al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale ha carattere generale e trasversale rispetto a tutte le Missioni del PNRR. I tavoli previsti dal Protocollo hanno, invece, carattere settoriale e saranno costituiti da ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure del PNRR o del Piano nazionale degli investimenti complementari.

Inoltre, sono previsti **Tavoli territoriali presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie**, finalizzati ad assicurare una condivisione dei contenuti degli interventi previsti nel PNRR e a definirne le modalità di attuazione con il coinvolgimento degli enti territoriali.

In questo modo, il Ministro per gli Affari regionali esercita una funzione di raccordo dei diversi organismi previsti dalla **governance** del Piano negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti richiedano il coordinamento con l'esercizio di competenze attribuite alle Regioni, alle Province autonome e agli Enti locali.

Per migliorare stabilmente i metodi e gli strumenti della legislazione, presso il Segretariato generale di Palazzo Chigi viene istituita l'**Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione**, con l'obiettivo di ridurre gli eccessi e le complicazioni nella legislazione e limitare, conseguentemente, i fenomeni corruttivi.

È in calendario la predisposizione di appositi studi, sui quali chiamare a confronto i principali protagonisti istituzionali dell'attività regolatoria, in Italia e in altri Stati membri dell'UE, per giungere all'elaborazione di un programma di azioni prioritarie di razionalizzazione e revisione normativa.

In collaborazione con il Dipartimento per la Funzione pubblica, l'Unità sta procedendo a progettare e realizzare un monitoraggio sull'attuazione delle misure di semplificazione dei procedimenti amministrativi che operano su settori cruciali del PNRR, a partire dai procedimenti per le valutazioni ambientali e per la predisposizione di infrastrutture digitali. Questi risultati, anche parziali, forniranno indicazioni utili ai fini delle ulteriori e ancora più significative semplificazioni procedurali che dovranno essere disposte nei prossimi anni.

1.3 Profili generali di attuazione del PNRR

Quasi un terzo di *milestone* e *target* (154 su 520) indicati nel PNRR postulano l'approvazione di riforme.

Le riforme previste dal PNRR per l'anno 2022 richiederanno l'adozione sia di atti legislativi (23 su 66), che di atti normativi secondari (43 su 66, con una notevole concentrazione nel secondo trimestre del 2022).

Tra le misure legislative figurano:

- la riforma della carriera degli insegnanti (30 giugno 2022);
- la delega per la riforma del codice degli appalti pubblici (30 giugno 2022);
- l'istituzione di un sistema di formazione di qualità per le scuole (31 dicembre 2022);
- l'istituzione di un sistema di certificazione della parità di genere e dei relativi meccanismi di incentivazione per le imprese (31 dicembre 2022);
- la legge annuale sulla concorrenza 2021 (31 dicembre 2022).

L'approvazione di tali misure legislative richiederà, negli anni successivi, anche l'adozione di misure attuative, nonché l'implementazione di investimenti veri e propri, o, comunque, il raggiungimento di obiettivi quantitativi ben precisi. Pertanto, accanto alle tempistiche relative all'approvazione delle misure legislative, dovranno essere indicate le scadenze degli atti normativi attuativi del Governo.

Inoltre, si evidenziano due circolari della Ragioneria Generale dello Stato, adottate nel 2021, relative ai processi di attuazione degli interventi a valere sul PNRR:

- la prima, pubblicata il 30 dicembre, fornisce indicazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto del principio del non arrecare danno significativo all'ambiente;
- la seconda, pubblicata il 31 dicembre, definisce il principio di cumulabilità in materia di aiuti di stato. Nelle istruzioni tecniche allegate ad una prima circolare del MEF del 14 ottobre 2021, veniva esplicitamente vietato il "doppio finanziamento degli stessi costi da parte del Dispositivo e di altri programmi dell'Unione". La circolare di dicembre spiega che esiste una differenza tra doppio finanziamento e cumulabilità: **"il divieto di doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura"; la cumulabilità, invece, "si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento"**. Infatti, come previsto dall'art. 9 del Regolamento UE n.241 del 2021 (RRF), "il sostegno fornito nell'ambito del dispositivo per la

ripresa e la resilienza si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione". A tal fine, anche considerato il dibattito pubblico sul divieto di cumulabilità che è scaturito in questi mesi, la Ragioneria Generale dello Stato ha specificato che, anche nel caso dei crediti d'imposta del Piano Transizione 4.0, se l'investimento è finanziato da altre risorse pubbliche, è ammesso il cumulo, fino a concorrenza del 100% del costo dell'investimento.

Infine, nell'ambito del monitoraggio dell'impatto del Piano, una particolare attenzione è dedicata alla valutazione degli effetti che le riforme e gli investimenti produrranno in termini di promozione delle pari opportunità generazionali e di genere.

Nell'attuale fase di attuazione del Piano non è ancora possibile sviluppare analisi dell'impatto del PNRR sulle donne e sui giovani. Si tratta di obiettivi trasversali influenzati da svariate linee di intervento, per la maggior parte ancora non iniziate.

1.4 Misure per la Coesione Territoriale

Il regolamento europeo che istituisce il Dispositivo per la ripresa e resilienza pone la coesione territoriale tra gli obiettivi da raggiungere. E' particolarmente importante in Italia, poiché consente di mettere la riduzione dei divari territoriali tra Nord e Sud del Paese al centro delle politiche di rilancio.

Il Governo italiano ha deciso di assegnare alle Regioni del Mezzogiorno non meno del 40% degli investimenti: un obiettivo più ambizioso rispetto ai fondi ordinari, che ne assegnano il 34%.

Il Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri è responsabile della verifica del rispetto dell'obiettivo del 40% e, laddove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative.

È utile precisare che non tutti gli investimenti possono essere ripartiti su base territoriale. Ad esempio, gli investimenti ferroviari nell'alta velocità/capacità di media-lunga distanza hanno una valenza di carattere generale, poiché promuovono un efficace collegamento tra aree del Paese.

Per favorire un efficace controllo ed un costante monitoraggio, dalla fase di redazione dei bandi ai provvedimenti di riparto territoriale e assegnazione delle risorse, il Dipartimento per le Politiche di coesione ha avviato una collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze e le altre amministrazioni titolari degli interventi del PNRR per strutturare un database, i cui primi risultati saranno disponibili per la primavera del 2022.

La collaborazione riguarderà le risorse del PNRR territorializzabili, quelle già territorializzate e le risorse comprese nel Fondo complementare.

2. I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI SOSTENUTI NEL 2021 NELL'AMBITO DEL PNRR

Riduzione del divario di cittadinanza e parità di genere, lavoro, in particolare per i più giovani, salute, giustizia e mobilità sostenibile. Ma anche interventi a favore degli enti territoriali, cui spetta il 36 % delle risorse legate al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Sono solamente alcune delle misure contenute nella prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, con cui il Governo dà conto dell'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU*, dei risultati raggiunti e delle eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti.

Gli interventi attuati nel corso del 2021 hanno riguardato in particolare:

- **disuguaglianze e fragilità** (Legge quadro sulla disabilità; misure sulle zone economiche speciali; Fondo per l'imprenditoria femminile; Piano operativo per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani);
- **lavoro** (Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori; Piano nazionale Nuove Competenze);
- **salute** (Piano di riorganizzazione delle strutture sanitarie per l'emergenza pandemica, con l'incremento del numero di posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva);
- **giustizia** (leggi delega in materia di riforma del processo civile e del processo penale; riforma in materia di crisi d'impresa; potenziamento delle piante organiche);
- **ambiente e mobilità sostenibile** (autobus elettrici; servizi idrici integrati; ciclo dei rifiuti; gas rinnovabile; prevenzione del dissesto idrogeologico; rafforzamento di *ecobonus e Sismabonus* per l'efficientamento degli edifici);
- **università, ricerca e innovazione** (riforme del sistema di istruzione terziaria; impulso alla ricerca applicata; alloggi per studenti universitari; aumento di importo e beneficiari delle borse di studio);
- **imprese** (Piano Transizione 4.0; bandi per progetti d'interesse europeo su microelettronica, idrogeno e cloud; competitività delle imprese turistiche; sostegno all'internazionalizzazione; sportello unico doganale);
- **bilancio pubblico**, controllo della spesa e amministrazione finanziaria (rafforzamento del ruolo del MEF nel processo di spending review; semplificazione e revisione delle procedure per gli appalti; contrasto all'evasione fiscale);
- **rafforzamento amministrativo** della PA finalizzato alla buona gestione del PNRR.

2.1 Misure a favore del mondo produttivo

Tra gli interventi a favore delle imprese effettuati nel 2021, che hanno contribuito al raggiungimento dei traguardi di spesa prefissati, si segnalano quelli relativi a:

TURISMO

- Avviso contenente le modalità esplicative per l'erogazione dei crediti di imposta per il miglioramento delle strutture di ricettività (500 milioni – M1C3, Investimento 4.2.1);
- Decreto recante le modalità applicative per la fruizione del sostegno alle imprese e gli investimenti di sviluppo a valere sul Fondo Rotativo Imprese (180 milioni – M1C3, Investimento 4.2.5);
- Decreto recante le modalità applicative per la fruizione del credito di imposta per la digitalizzazione delle agenzie di viaggi e dei *tour operator* (98 milioni – M1C3, Investimento 4.2.2);
- Procedura di consultazione pubblica delle “Linee Guida sull’interoperabilità tecnica e la gestione delle API” per il *Tourism Digital Hub* (M1C3, Investimento 4.1).

INTERNAZIONALIZZAZIONE

Sempre a favore delle imprese sono le misure a titolarità del Ministero per gli Affari esteri e della cooperazione internazionale, con il rifinanziamento del Fondo L. 394/81 gestito da SIMEST, che eroga sostegno finanziario alle aziende per sostenerne l'internazionalizzazione. Il rifinanziamento è stato operato per 1,2 miliardi di euro (di cui 400 milioni di euro destinati a cofinanziamenti a fondo perduto) e si è anche proceduto alla ridefinizione della relativa politica di investimento per allinearla ai criteri più restrittivi del PNRR in materia ambientale (DNSH) (M1C2-26).

Un secondo traguardo relativo allo stesso Fondo riguarda l’operatività del portale SIMEST, attraverso cui le piccole e medie imprese possono presentare le domande di finanziamento, e l’impegno a garantire che almeno 4.000 imprese accedano ai finanziamenti (M1C2-27).

Inoltre, nella titolarità del Ministero dell’Economia e delle finanze, è stata data attuazione allo Sportello Unico Doganale, che, in linea con la normativa dell’Unione europea, rappresenta l’interfaccia unica marittima europea e consente di completare il sistema relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci (eFTI) (M3C2-3).

COMPETITIVITA’

Relativamente al Piano Transizione 4.0, nella titolarità del Ministero dello Sviluppo economico, si è reso strutturale il Piano, portando la validità delle agevolazioni fino al 2025.

Si è poi proceduto all'adattamento del programma ai nuovi e più restrittivi criteri del PNRR in materia di finanziamento dei progetti, escludendo dalla possibilità di finanziamento i settori dannosi (*harmful sector*), ovvero quei settori e investimenti che potenzialmente potrebbero violare il principio del DNSH, cioè il "non arrecare danno significativo all'ambiente" (M4C2-1).

L'Agenzia delle Entrate ha istituito i codici tributo associati ai crediti d'imposta ed è stato costituito il Comitato scientifico, incaricato di procedere alla valutazione della misura.

Inoltre, con decreto interministeriale del 30 settembre 2021, sono state disciplinate le modalità di azione del Fondo per l'imprenditorialità femminile, i cui bandi partiranno nei primi mesi del 2022 e saranno gestiti da Invitalia. Il decreto è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre 2021.

Il 31 dicembre 2021 è stato pubblicato sul sito del Ministero dell'Università e della ricerca (MUR) il bando per la "presentazione di proposte di intervento per la creazione e il rafforzamento di Ecosistemi dell'innovazione territoriali", previsto tra le misure di ricerca in filiera del PNRR (M4C2, Investimento 1.5).

Va evidenziata, ancora, la pubblicazione, in data 28 dicembre 2021, dell'avviso dell'Agenzia per la Coesione Territoriale da 100 milioni di euro (M5C3, Investimento 1.2) finalizzato a supportare le farmacie rurali nei centri con meno di 3.000 abitanti per ampliare la disponibilità sul territorio di servizi sanitari "di prossimità", garantendo una migliore offerta alla popolazione delle aree più marginalizzate. L'avviso si inserisce all'interno della Strategia per le Aree Interne. Le domande possono essere presentate entro il 30 giugno 2022.

Infine, il 30 dicembre 2021 è stato pubblicato il Decreto interministeriale (Min. dell'Interno, Min. delle Infrastrutture e Mobilità sostenibili, Min. dell'Economia e Finanze) che individua i Comuni beneficiari del contributo previsto di 2,8 miliardi di euro disposti dal DPCM del 21 gennaio 2021 e finanziati con risorse del PNRR. A queste risorse sono stati integrati ulteriori 600 milioni del Piano Complementare.

Le risorse complessive, pari a 3,4 miliardi (M5C2, Investimento 2.1), verranno destinate a 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.

2.2 Semplificazioni e governance

Tra i traguardi raggiunti nel 2021, la Relazione del Governo evidenzia l'attività rilevante intrapresa dal Dipartimento della funzione pubblica.

Tra questi, si segnalano le disposizioni dirette a realizzare la **governance** del Piano e conseguire alcune fondamentali semplificazioni di iter procedurali, quali, ad esempio, l'operatività della Commissione tecnica VIA PNRR-PNIEC e l'istituzione della Soprintendenza unica speciale per il PNRR, cruciali per la realizzazione entro il 2026 degli investimenti previsti (M1C1-51 e M1C1-52).

Vi è, poi, la responsabilità di garantire strumenti di supporto a Regioni, Province e Comuni nella gestione delle procedure maggiormente critiche, con l'assunzione di mille esperti assegnati a livello regionale sulla base di una specifica ricognizione dei fabbisogni (M1C1-53 e M1C1-54). Al fine di realizzare questa misura, è stato istituito l'elenco di professionisti e realizzata una piattaforma "InPA", due strumenti che rappresentano un esempio innovativo di semplificazione e digitalizzazione nei processi di reclutamento della pubblica amministrazione.

Sono stati, inoltre, attuati i sistemi per la semplificazione e velocizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi informatici (in particolare, quelli basati sulla tecnologia **cloud** e dei servizi per la connettività) e per la semplificazione delle procedure per lo scambio di dati tra le amministrazioni, al fine di favorire una piena interoperabilità tra le amministrazioni pubbliche, compreso il regolamento dell'Agenzia per l'Italia digitale relativo al Polo strategico nazionale e altri aspetti di regolamentazione.

Contribuiscono alla **governance** del Piano anche alcune misure assegnate al Ministero dell'Economia e delle finanze, dirette a estendere al Piano nazionale per gli investimenti complementari la metodologia adottata per il PNRR (M1C1-55) e la definizione di un sistema di archiviazione per l'**audit** e i controlli, per consentire un efficace monitoraggio del PNRR (M1C1-68).

Relativamente alla riforma della giustizia, i risultati raggiunti comprendono i primi quattro traguardi previsti (tre riforme e un investimento), tra i cui obiettivi vi è ottenere, entro giugno 2026, una riduzione dei tempi processuali, rispetto al 2019, per la giustizia civile e commerciale pari al 40% e per quella penale pari al 25%.

Gli obiettivi delle misure riguardano anche la riduzione del 90%, rispetto al 2019, del numero di cause pendenti presso i tribunali ordinari civili (primo grado) e presso le corti d'appello civili (secondo grado) e la riduzione del 70% del numero di cause pendenti dinanzi ai tribunali amministrativi regionali e presso il Consiglio di Stato.

La legge delega in materia di riforma del processo civile (M1C1-29) è molto articolata e si basa sui alcuni elementi-chiave, come il rafforzamento della mediazione e meccanismi alternativi di

risoluzione delle controversie, nonché l'introduzione del monitoraggio a livello di tribunale per valutare l'evoluzione dei tempi della giustizia in relazione agli obiettivi posti dal PNRR, accompagnato da un sistema di incentivi per garantire una durata ragionevole dei procedimenti e l'uniformità delle prestazioni in tutti i tribunali.

Una scheda è dedicata a semplificazione e revisione delle procedure per gli appalti. In particolare, due traguardi nella rata del 31 dicembre 2021, nella titolarità del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, costituiscono la prima fase della riforma del Codice appalti (M1C1-69 e M1C1-71).

Il primo traguardo richiede di semplificare il sistema degli appalti pubblici grazie all'adozione almeno delle seguenti misure urgenti: fissare obiettivi per ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione dell'appalto; fissare obiettivi e istituire un sistema di monitoraggio per ridurre i tempi tra aggiudicazione e realizzazione dell'infrastruttura ("fase esecutiva"); richiedere che i dati di tutti i contratti siano registrati nella banca dati anticorruzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); attuare e incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione dei contratti pubblici; istituire uffici dedicati alle procedure di appalto presso Ministeri, regioni e città metropolitane. Il raggiungimento del traguardo è stato assicurato attraverso l'adozione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che prevede misure riferite in parte a tutti i contratti pubblici e in parte alle sole opere PNRR.

Il secondo traguardo prevede l'adozione di una serie di azioni dirette a rafforzare il quadro amministrativo nel campo degli appalti. In particolare: dotare la Cabina di regia, prevista dall'articolo 212 del Codice dei contratti pubblici (Cabina di regia Appalti), di un organico e di risorse finanziarie per assicurarne la piena operatività; adottare una strategia professionalizzante per la formazione dei dipendenti pubblici in materia di appalti; garantire la disponibilità e l'adeguamento dei sistemi dinamici di acquisizione; assicurare che l'ANAC completi l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti; garantire l'operatività del sistema di monitoraggio dei tempi tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dei lavori infrastrutturali.

Sono state, pertanto, intraprese varie attività, tra cui la riattivazione della Cabina di regia Appalti, con la nomina dei componenti, e l'adozione del rapporto contenente la strategia professionalizzante e i piani di formazione in tema di appalti pubblici.

Le misure di semplificazione e accelerazione dei tempi, che saranno anch'esse messe a regime con il nuovo codice, sono funzionali al raggiungimento, previsto entro dicembre 2023, della riduzione dei giorni intercorrenti tra pubblicazione del bando e aggiudicazione (M1C1 - 84. *Riduzione a meno di 100 giorni del tempo medio tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'appalto per i contratti sopra soglia*) e del tempo intercorrente tra aggiudicazione ed esecuzione (M1C1 - 85. *Riduzione almeno del 15 % del tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'infrastruttura, "fase esecutiva"*).

CONCLUSIONI

Dopo l'invio alla Commissione Europea della rendicontazione per ottenere la prima **tranche** da 24,1 miliardi, è fondamentale proseguire l'azione con fermezza e celerità per raggiungere i prossimi obiettivi fissati per fine giugno. Bisogna completare i bandi e soprattutto avviare la spesa, rafforzare la macchina amministrativa che muove il PNRR a tutti i livelli, dal centrale al locale, mettendo la cultura della programmazione al centro dei processi della pubblica amministrazione.

Il Parlamento rimane il destinatario delle consegne più importanti. Come ribadito dal Presidente del Consiglio Mario Draghi nella premessa alla Relazione, ***“il Parlamento ha dato un contributo essenziale al conseguimento di questi obiettivi e ha dimostrato notevole sensibilità nell’approvare in modo tempestivo riforme e norme essenziali per la riuscita del Piano”***.

Per questo il Governo si è impegnato a coinvolgere il Parlamento con una forte azione di **open data** e ad inviare una nuova relazione sull'attuazione del Piano alle Camere entro la prima metà di aprile, in corrispondenza con la trasmissione del Documento di economia e finanza.

La relazione pone l'accento proprio sulle riforme in Parlamento: quasi un terzo delle **milestone** e dei **target** (154 su 250) del PNRR richiedono l'approvazione di “riforme”. Tra queste, più di un terzo (59 su 154) dovrà essere soddisfatto mediante l'approvazione di disposizioni legislative.

Ecco i due soggetti-chiave che emergono dalla relazione: il Parlamento e la pubblica amministrazione. Il primo essenziale per le riforme e la seconda fondamentale per l'attivazione degli investimenti. Nel mezzo il Governo, con un ruolo di impulso, indirizzo e coordinamento.

Al mondo economico e sociale la funzione di presidiare il processo e di concorrervi propositivamente, con l'obiettivo comune di rendere più efficaci le misure introdotte, più efficiente la spesa pubblica, più robusto il rilancio del Paese.