

Italiadomani

PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Sezione I

5 ottobre 2022



**RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO
NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA**

*ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021,
n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108*

SEZIONE I

5 ottobre 2022

Sommario

Premessa

Introduzione	2
1 L'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza	4
1.1 I traguardi e gli obiettivi conseguiti	4
1.1.1 I risultati conseguiti al 31 dicembre 2021 e il pagamento della prima rata	5
1.1.2 I risultati conseguiti al 30 giugno 2022 e la richiesta di pagamento della seconda rata	6
1.1.2.1 <i>Salute</i>	7
1.1.2.2 <i>Energie rinnovabili e ambiente</i>	8
1.1.2.3 <i>Contratti pubblici</i>	10
1.1.2.4 <i>Istruzione e ricerca</i>	11
1.1.2.5 <i>Equità sociale e lavoro</i>	12
1.1.2.6 <i>Cultura e turismo</i>	13
1.1.2.7 <i>Digitalizzazione del Paese</i>	14
1.1.2.8 <i>Misure per la resilienza dei sistemi produttivi</i>	14
1.1.2.9 <i>Amministrazione pubblica, amministrazione fiscale e revisione della spesa</i> ..	14
1.2 L'avvio delle misure e l'emanazione dei bandi e degli avvisi pubblici	16
1.3 Lo stato di avanzamento finanziario del PNRR	20
1.4 Le misure adottate per far fronte all'aumento dei prezzi delle materie prime	22
1.5 L'attuazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari	26
2 Gli strumenti per l'attuazione del PNRR	29
2.1 Il monitoraggio dell'attuazione del PNRR	31
2.2 Il controllo e l' <i>audit</i> sull'attuazione del PNRR	35
2.3 La prevenzione delle infiltrazioni criminali	39
2.4 Le iniziative per il supporto dell'attuazione del PNRR	41
2.5 Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del PNRR	46
2.6 Le attività del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale	50
3 I prossimi traguardi e obiettivi	53
3.1 I traguardi e gli obiettivi del secondo semestre 2022	53
3.1.1 Il settore della giustizia	54
3.1.2 Le misure per la concorrenza	54
3.1.3 Il mercato del lavoro e misure per le imprese	56
3.1.4 Infrastrutture ferroviarie, porti e investimenti urbani	57
3.1.5 Misure per l'inclusione sociale	58
3.1.6 Istruzione, università e ricerca per la salute	59
3.1.7 Energia e ambiente	60
3.1.8 Transizione digitale	63
3.1.9 Amministrazione pubblica, amministrazione fiscale e revisione della spesa	64
3.2 Gli atti normativi per l'attuazione del PNRR	65

4	Gli obiettivi del PNRR e la loro valutazione	71
4.1	Il vincolo di destinazione del 40 per cento delle risorse del PNRR alle regioni del Mezzogiorno ...	72
4.2	Le misure per favorire le pari opportunità occupazionali nell’attuazione del PNRR: la quota per l’assunzione di donne e giovani.....	81
4.3	Le politiche per l’inclusione delle persone con disabilità.....	87
4.4	Il monitoraggio del PNRR attraverso gli indicatori comuni	88
4.5	Le misure del PNRR e gli obiettivi dell’Agenda 2030.....	90
4.6	Il principio “Non arrecare un danno significativo” (DNSH) nell’attuazione del PNRR.....	99
5	Il piano REPowerEU e l’aggiornamento del PNRR	103

Indice delle figure

Figura 1.1 – Bandi e avvisi emanati al 4 ottobre 2022, per tipologia di procedura	19
Figura 1.2 – Importo dei bandi e avvisi emanati al 4 ottobre 2022, per Amministrazione titolare	19
Figura 1.3 – Profilo programmatico aggiornato relativo all'utilizzo delle risorse RRF	22
Figura 4.1 – Risorse relative a misure PNRR e PNC per tipologia al 31 gennaio e al 30 giugno 2022	75
Figura 4.2 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale per stato di attivazione al 31 gennaio e al 30 giugno 2022.....	77
Figura 4.3 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale al Mezzogiorno per grado di solidità della quantificazione al 31 gennaio e al 30 giugno 2022	79
Figura 4.4 – Percentuale di donne tra gli occupati e tra i neoassunti occupati nel 2019, nei 20 settori destinatari di maggiori finanziamenti.....	84
Figura 4.5 – Percentuale di donne tra gli occupati e tra i neoassunti occupati nel 2019, nei settori raggiunti dalle missioni PNRR	85
Figura 4.6 – Percentuale di giovani tra gli occupati e tra i neoassunti occupati nel 2019, nei 20 settori destinatari di maggiori finanziamenti.....	86
Figura 4.7 – Percentuale di giovani tra gli occupati (pallino) e tra i neoassunti occupati (barra) nel 2019, nei settori raggiunti dalle missioni PNRR	87
Figura 4.8 – Il contributo finanziario del PNRR al conseguimento degli SDGs	95
Figura 4.9 – Il contributo relativo delle Missioni agli SDGs	95

Indice delle tabelle

Tabella 1.1 – Scadenze e traguardi/obiettivi delle rate del PNRR.....	5
Tabella 1.2 – Bandi e avvisi programmati al 4 ottobre 2022.....	20
Tabella 1.3 – Spese sostenute al 31 agosto 2022*, per missione e componente	21
Tabella 1.4 – Riepilogo obiettivi del PNC per amministrazione responsabile e anno	27
Tabella 3.1 - Risultati da conseguire nel secondo semestre 2022	53
Tabella 3.2 – Tipologia degli atti normativi per l'attuazione di traguardi e obiettivi del 2021 e 2022	68
Tabella 3.3 – Traguardi e obiettivi che richiedono l'adozione di atti normativi dal 2023 al 2026	70
Tabella 4.1 – Valutazione della quota Mezzogiorno per Amministrazione per le misure PNRR con destinazione territoriale al 30 giugno 2022	76
Tabella 4.2 – Valutazione della quota Mezzogiorno per Amministrazione per le misure PNRR e PNC con destinazione territoriale al 30 giugno 2022	77
Tabella 4.3 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale per stato di attivazione e Amministrazione di riferimento, al 30 giugno 2022.....	78
Tabella 4.4 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale per Amministrazione e grado di solidità della quantificazione delle risorse destinate al Mezzogiorno al 30 giugno 2022	80

Premessa

La seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza illustra l'intensa attività svolta dall'inizio dell'anno e i risultati raggiunti nel suo avanzamento.

Il PNRR è un'occasione unica per il rilancio dell'Italia, per il superamento delle diseguaglianze territoriali, di genere e generazionali. La sua piena attuazione è fondamentale per la credibilità del nostro Paese verso i cittadini e i partner internazionali. Occorre mantenere gli impegni presi e, per farlo, c'è bisogno del sostegno di tutti. Il Parlamento ha raccolto la sfida, lavorando intensamente nell'esame delle misure necessarie, migliorandole e indirizzandone l'attuazione. Anche gli enti territoriali – i Comuni, le Regioni, le Province – hanno svolto un enorme lavoro quotidiano accanto alle amministrazioni centrali per la messa a terra di migliaia di progetti che cambieranno il Paese.

I risultati conseguiti sono significativi. Nel primo semestre del 2022, l'Italia ha raggiunto ancora una volta tutti gli obiettivi del PNRR, come ha accertato la Commissione europea la scorsa settimana. L'Italia presto potrà ricevere altri 21 miliardi di euro, dopo i 45,9 miliardi degli scorsi mesi. Per quanto riguarda il semestre in corso, l'attuazione procede più velocemente dei cronoprogrammi originari. La fine della legislatura ha richiesto uno sforzo supplementare, per fare in modo che, dopo le elezioni, si potesse ripartire da una posizione il più avanzata possibile.

La prima fase di attuazione del Piano, dedicata soprattutto al disegno e all'approvazione delle riforme, si sta esaurendo. Nei prossimi mesi e anni occorre attuare queste riforme sul campo, monitorando continuamente i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi quantitativi indicati nel PNRR. Per gli investimenti, la fase relativa alle procedure pubbliche per l'assegnazione delle risorse ai soggetti attuatori è in gran parte terminata: occorre ora fare in modo che gli investimenti siano portati a termine nei tempi e nei modi previsti, assicurando che le risorse europee siano spese in modo trasparente e onesto.

Il Governo ha adottato le misure necessarie a favorire una efficace attuazione del Piano. Sin dall'inizio sono state previste forme di supporto e assistenza per gli enti attuatori, garantendo già dalla fase di progettazione degli interventi il sostegno delle società partecipate pubbliche. Per rispondere all'aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, sono stati rafforzati gli strumenti per adeguare i costi delle opere. È stato inoltre assicurato un incisivo sistema di monitoraggio e di controllo degli interventi anche al fine di evitare frodi e infiltrazioni criminali.

Il lavoro di attuazione deve continuare nei prossimi anni, fino alla fine del Piano, con la stessa forza ed efficacia, seguendo il metodo, consolidatosi nei mesi passati, incentrato sull'attento monitoraggio di obiettivi e tempi di realizzazione, in un contesto di leale e fattiva collaborazione. Il Piano REPowerEU, con l'inserimento di un nuovo capitolo nei PNRR nazionali destinato ad assicurare l'autonomia energetica dalla Russia, rappresenta l'ulteriore sfida per i prossimi mesi.

Mario Draghi

Introduzione

Per assicurare una piena informazione ai cittadini, al Parlamento, agli enti territoriali e alle parti sociali sullo stato di attuazione del PNRR il Governo predispone una specifica relazione, trasmessa alle Camere, alla Conferenza unificata e al Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale¹.

La prima relazione è stata esaminata dalla Cabina di regia per il PNRR il 23 dicembre 2021 e si è concentrata essenzialmente sugli obiettivi e traguardi da raggiungere entro la fine dell'esercizio 2021, in vista della successiva rendicontazione alla Commissione europea.

In questa seconda relazione, articolata in due sezioni, si intende offrire uno sguardo più ampio sullo stato di attuazione del Piano a poco più di un anno dalla sua adozione definitiva con la decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021.

La prima sezione illustra, in particolare, i progressi compiuti nell'attuazione del PNRR nel corso del 2022: dal pagamento della prima rata in aprile, conseguente al raggiungimento di traguardi e obiettivi in scadenza entro il 31 dicembre 2021, alla richiesta di pagamento della seconda rata a fine giugno 2022, con il raggiungimento dei risultati previsti per i primi sei mesi del 2022, certificato lo scorso 27 settembre con la valutazione positiva da parte della Commissione europea.

Nella stessa sezione è analizzato lo stato di avanzamento del percorso per il conseguimento dei 55 risultati da raggiungere entro il 31 dicembre 2022, che rappresentano un tassello determinante per il completamento di rilevanti riforme di sistema già avviate dal Governo: dalla giustizia civile e penale alle misure per la promozione della concorrenza, dalle semplificazioni amministrative alla riforma dell'istruzione professionale, dell'istruzione tecnica superiore e dell'orientamento. Entro lo stesso termine è previsto l'avvio della fase attuativa di importanti investimenti nei settori della digitalizzazione, dell'ambiente ed energia, delle infrastrutture e delle politiche sociali. Nella prima sezione, oltre a dare sinteticamente rilievo agli elementi rappresentativi dell'attuazione del Piano, dai bandi emanati alla spesa sostenuta, si dà conto degli strumenti di carattere generale o trasversale, ulteriori rispetto a quanto direttamente finalizzato al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, attivati per garantire l'efficace realizzazione del Piano anche a fronte delle mutate condizioni di contesto. In particolare, un *focus* specifico è dedicato agli interventi per fronteggiare gli effetti dell'incremento dei prezzi delle materie prime e dell'energia, anche a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina; alle iniziative per l'assistenza e il supporto tecnico ai soggetti attuatori, con particolare riferimento agli enti locali; all'apposito sistema di controlli sull'attuazione del Piano, orientato anche a prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata, salvaguardando al contempo la tempestiva realizzazione delle misure.

L'insieme degli interventi descritti non esaurisce, peraltro, il complesso delle iniziative adottate dal Governo e dal Parlamento per sostenere l'attuazione del Piano. Sono entrate nel vivo le misure - già illustrate nella prima relazione al Parlamento - per il potenziamento delle strutture amministrative coinvolte nel processo di attuazione del Piano, a partire dagli interventi che ne hanno definito la *governance*, nonché le disposizioni che hanno introdotto semplificazioni e accelerazioni procedurali riferite a procedimenti e attività amministrative rilevanti ai fini della tempestiva realizzazione del

¹ Articolo 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

PNRR, con interventi sia sulla disciplina dei contratti pubblici sia sui procedimenti autorizzatori connessi all'effettuazione degli investimenti. Si tratta di un complesso di strumenti che, anche alla luce dell'esperienza maturata nella prima fase di attuazione, viene costantemente aggiornato e perfezionato, come accaduto, ad esempio, con l'introduzione di norme volte a evitare che la durata di eventuali giudizi amministrativi possa incidere negativamente sul tempestivo raggiungimento degli obiettivi previsti.

Nella seconda sezione sono contenute le indicazioni puntuali sullo stato di avanzamento di ciascuna misura del Piano, riforme e investimenti, come fornite dalle Amministrazioni titolari. In questo modo, si è inteso accompagnare all'esame dello stato di avanzamento del Piano, sotto il profilo delle scadenze connesse a ciascuna rata, una visione unitaria delle singole misure, a partire dal loro contenuto e dal cronoprogramma previsto per la loro attuazione e per il conseguimento dei relativi obiettivi qualitativi e quantitativi, in modo da valorizzare le complesse attività svolte anche in assenza di obiettivi e traguardi in scadenza nel periodo di riferimento della relazione. Tale visione corrisponde alle caratteristiche strutturali del PNRR, che è un piano di risultati, nel quale i traguardi (*milestone*) e gli obiettivi (*target*) da raggiungere nel breve periodo sono strettamente connessi agli effetti finali da raggiungere al termine dell'attuazione. In questo senso, la descrizione dell'attività svolta con riferimento a tutte le linee di intervento intende mettere a disposizione del Parlamento uno strumento per la valutazione dei progressi verso il conseguimento delle finalità ultime del Piano.

Nella redazione della relazione si è tenuto conto delle indicazioni emerse in occasione dell'esame parlamentare della prima relazione sullo stato di attuazione, che potranno essere ulteriormente approfondite e valorizzate nelle relazioni successive, anche in ragione dell'avanzamento dell'attuazione del Piano e del progressivo sviluppo delle funzionalità del sistema informativo ReGiS.

1 L'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Nel presente paragrafo si illustra il lavoro svolto nel 2021 e nella prima metà del 2022 per l'attuazione del PNRR.

In primo luogo, nel paragrafo vengono riepilogati i risultati conseguiti nel raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi previsti per la fine del 2021, che ha portato alla erogazione della prima rata il 13 aprile scorso, nonché i risultati previsti per il primo semestre 2022, cui ha fatto seguito la richiesta di pagamento della seconda rata trasmessa alla Commissione europea il 28 giugno 2022, sulla quale, il 27 settembre scorso, la Commissione europea ha espresso la propria valutazione positiva.

Nel paragrafo 1.2 si dà conto dei progressi compiuti nel complessivo avanzamento del Piano, dedicando uno specifico approfondimento ai dati relativi all'adozione di bandi e avvisi pubblici finalizzati all'attuazione del Piano, che per molti interventi costituiscono un passaggio procedurale propedeutico alla loro concreta attuazione. L'avanzamento rilevato è significativo e costituisce un indice tangibile del progresso nell'attuazione del Piano.

Lo sviluppo dei processi attuativi si traduce, sul piano contabile, nello stato di avanzamento del Piano in termini finanziari, che viene riassunto nel paragrafo 1.3. Questo quadro è destinato ad essere via via arricchito grazie ai progressi attesi nella rendicontazione delle singole misure e al graduale incremento del volume di informazioni registrate nel sistema informativo ReGiS.

Sono, quindi, illustrati i numerosi interventi legislativi e amministrativi adottati in materia di adeguamento dei costi delle opere del Piano, al fine di assicurare la regolare prosecuzione delle attività di attuazione in linea con le tempistiche di realizzazione previste (paragrafo 1.4).

A complemento del quadro relativo al PNRR, nel paragrafo 1.5 vengono fornite informazioni anche sullo stato di attuazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), ferme restando le modalità di rendicontazione già previste per questo strumento, che prevedono la pubblicazione *on line*, nel sito *internet* della Ragioneria generale dello Stato², di *report* sull'attuazione degli adempimenti previsti dal PNC in ciascun trimestre.

1.1 I traguardi e gli obiettivi conseguiti

L'erogazione dei contributi a fondo perduto e dei prestiti previsti nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza è subordinata esclusivamente alla verifica dell'effettivo conseguimento di traguardi e obiettivi relativi alle diverse misure nei tempi previsti³ e non è, quindi, direttamente correlata all'effettivo impiego delle risorse stesse. Ai fini della verifica dell'effettivo conseguimento di traguardi e obiettivi, si tiene conto anche di quanto previsto dagli accordi operativi (*operational arrangements*) stipulati con la Commissione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 6, del Regolamento

² www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/attivita_istituzionali/monitoraggio/piano_nazionale_per_gli_investimenti_complementari_al_pnrr/.

³ I traguardi, gli obiettivi e la loro articolazione temporale sono individuati nell'ambito dell'Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del PNRR.

istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, che individuano i meccanismi di verifica periodica dei diversi interventi del Piano⁴.

La valutazione positiva presuppone anche che siano confermati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza, senza introdurre, quindi, revisioni di quanto già valutato positivamente.

Nella Tabella 1.1 sono riepilogate le scadenze delle singole rate del PNRR, il loro importo e il numero di obiettivi e traguardi corrispondenti. Nelle cifre indicate nella Tabella non si tiene conto dell'aggiornamento, effettuato il 30 giugno 2022, dell'importo del contributo a fondo perduto spettante al nostro Paese in considerazione dei risultati effettivi relativi alla variazione del PIL reale per il 2020 e alla variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021, che ha determinato un incremento del contributo pari a circa 146 milioni di euro.

Tabella 1.1 – Scadenze e traguardi/obiettivi delle rate del PNRR

	Scadenza	Traguardi e obiettivi (numero)	Importo lordo (mld di euro)	Erogazioni * (mld di euro)	Data di erogazione
Prefinanziamento				24,9	13.08.2021
Prima rata	31.12.2021	51	24,1	21	13.04.2022
Seconda rata	30.06.2022	45	24,1	21	
Terza rata	31.12.2022	55	21,8	19	
Quarta rata	30.06.2023	27	18,4	16	
Quinta rata	31.12.2023	69	20,7	18	
Sesta rata	30.06.2024	31	12,6	11	
Settima rata	31.12.2024	58	21,3	18,5	
Ottava rata	30.06.2025	20	12,6	11	
Nona rata	31.12.2025	51	14,9	13	
Decima rata	30.06.2026	120	20,8	18,1	
Totale		527	191,5	191,5	

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Note: *Importi al netto del prefinanziamento del 13 per cento ricevuto il 13 agosto 2021.

1.1.1 I risultati conseguiti al 31 dicembre 2021 e il pagamento della prima rata

Per le scadenze previste entro il 31 dicembre 2021, il Piano richiedeva il conseguimento di 51 risultati (49 traguardi e 2 obiettivi), dei quali 27 riferibili a riforme e 24 a investimenti. A fronte del raggiungimento di tali risultati è riconosciuto un contributo finanziario a fondo perduto di 11,5 miliardi di euro e un prestito di 12,6 miliardi di euro, per un totale di 24,1 miliardi di euro. Da questa

⁴ Gli *operational arrangements* tra la Commissione europea e l'Italia sono stati sottoscritti il 21 dicembre 2021.

cifra va detratta, in proporzione, la quota di prefinanziamento (13 per cento) già ricevuta dall'Italia nel mese di agosto 2021.

A seguito del raggiungimento dei 51 traguardi e obiettivi, il 30 dicembre 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione europea una richiesta di pagamento della prima rata dei contributi a fondo perduto e dei prestiti⁵.

La Commissione ha valutato attentamente l'effettivo conseguimento da parte dell'Italia di quei traguardi e obiettivi e, il 28 febbraio 2022, ha espresso una valutazione positiva, evidenziando i passi significativi compiuti nell'attuazione del Piano. La Commissione ha richiamato, in particolare, le riforme del sistema giudiziario, riguardanti i procedimenti civili e penali e le procedure d'insolvenza, le riforme relative al sistema dell'istruzione, la riforma degli appalti pubblici e l'adozione di misure volte a migliorare l'efficacia della revisione della spesa e a combattere l'evasione fiscale, nonché i progressi nel completamento di progetti di investimento legati alla digitalizzazione, alla riqualificazione energetica degli edifici, al rafforzamento della capacità amministrativa e al supporto delle piccole e medie imprese, specialmente nel settore turistico.

La richiesta italiana di pagamento e il parere della Commissione europea sono stati, quindi, esaminati approfonditamente dal Comitato di politica economica e, in seguito, dal Comitato economico finanziario. In queste sedi, gli altri Stati membri dell'Unione europea hanno avuto l'opportunità di richiedere chiarimenti sul perseguimento dei vari traguardi e obiettivi e sulle misure prese dall'Italia per il loro conseguimento, ricevendo chiarimenti sulle diverse tematiche. Al termine delle discussioni, il Comitato economico e finanziario, il 18 marzo 2022, ha adottato un parere pienamente positivo sul conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi relativi alla prima rata del PNRR. Il parere positivo del Comitato economico e finanziario è stato approvato da tutti gli Stati membri.

Il 13 aprile 2022, la Commissione ha quindi autorizzato, con procedura di comitologia⁶, l'erogazione all'Italia di 21 miliardi di euro (10 miliardi di euro di contributo a fondo perduto, e 11 miliardi di euro di prestiti), corrispondenti all'importo della prima rata (24,1 miliardi di euro) dal quale è stata detratta la corrispondente quota di prefinanziamento già erogata all'Italia nel mese di agosto 2021.

1.1.2 I risultati conseguiti al 30 giugno 2022 e la richiesta di pagamento della seconda rata

La seconda richiesta di pagamento è stata effettuata il 28 giugno 2022, a seguito del raggiungimento dei 45 traguardi e obiettivi in scadenza nella prima metà dell'anno. Si tratta, in particolare, di 44 traguardi e 1 obiettivo (riferito all'investimento 1.8 della M1C1, relativo alle assunzioni di personale nei tribunali amministrativi)

Con il conseguimento dei risultati previsti nel primo semestre del 2022 prendono concretamente forma riforme e investimenti che, al termine del loro percorso attuativo, determineranno una

⁵ Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶ La procedura di "comitologia" (o "comitatologia") si applica quando un atto giuridicamente vincolante dell'Unione europea individua la necessità di condizioni uniformi di attuazione e richiede che l'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione sia soggetta al controllo degli Stati membri. In tale caso, la Commissione è assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri, e presieduto da un rappresentante della Commissione. La procedura può essere "d'esame" o "consultiva". Per la decisione in questione si applica la procedura d'esame (articolo 5 del Regolamento (UE) n. 182/2011).

significativa trasformazione del Paese, in linea con le direttrici di riforma indicate dal Piano, a partire dalla transizione ecologica e dalla digitalizzazione. Si sono aggiudicati i contratti per l'attuazione degli interventi per la digitalizzazione del Paese, sono stati definiti i programmi per un sistema di smaltimento dei rifiuti che promuova la circolarità dell'economia, si sono segnati passi importanti per la creazione di una filiera di produzione dell'idrogeno, con una misura strategica anche nella prospettiva della riduzione della dipendenza energetica. Si sono, inoltre, poste le basi per la definizione del nuovo sistema di assistenza sanitaria a livello territoriale, anche alla luce dell'esperienza maturata nel contrasto al COVID-19, sono stati definiti i contenuti essenziali della riforma del settore dei contratti pubblici – che rappresenta poco meno del 10 per cento del Prodotto interno lordo – e sono stati assegnati importanti progetti nel campo della ricerca, in un contesto volto a promuovere e a rafforzare le interazioni tra università, enti di ricerca e sistema produttivo.

Nei paragrafi seguenti sono sintetizzati i contenuti degli obiettivi e dei traguardi previsti per il primo semestre del 2022, dei quali si è da poco concluso positivamente l'esame della Commissione europea ai fini della valutazione del loro conseguimento, propedeutica all'erogazione delle risorse. I passaggi attuativi che danno conto dell'effettivo conseguimento di ciascun obiettivo e traguardo sono pubblicati nel portale Italia Domani.

1.1.2.1 Salute

Nel corso del primo semestre del 2022 sono stati adottati gli strumenti che definiscono i requisiti per la nuova assistenza territoriale, cioè la riorganizzazione della medicina territoriale in Case della comunità, Ospedali di comunità e Centrali operative territoriali.

La nuova medicina territoriale mira a mettere a sistema il contributo di diverse figure professionali (quali, ad esempio, medici di medicina generale, infermieri, pediatri, psicologi, assistenti sociali) che, tramite un lavoro di *équipe*, possano garantire una presa in carico continuativa, integrata e multidimensionale dei pazienti, anche grazie al processo di digitalizzazione dei servizi sanitari⁷. Il nuovo quadro normativo – la cui definizione vede coinvolti il Ministero della salute, con AGENAS, e le Regioni – identifica gli *standard* strutturali, tecnologici e organizzativi in tutte le regioni e consentirà di aumentare la copertura dei fabbisogni anche nelle aree più remote e meno urbanizzate. A tal proposito si ricorda che la legge di bilancio per il 2022⁸ prevede uno stanziamento incrementale di risorse a partire dal 2022 per il personale dipendente e convenzionato che raggiungerà l'importo di 1,015 miliardi euro annui a decorrere dall'anno 2026. Associato al nuovo modello territoriale è anche il nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con un approccio integrato "One Health" (M6C1-1).

A questo importante intervento di riforma, sono associati cinque traguardi riferiti agli investimenti connessi con la nuova medicina territoriale⁹. In particolare, il Ministero della salute ha sottoscritto i Contratti istituzionali di sviluppo con le Regioni e le Province autonome relativi alle Case della comunità (M6C1-2), agli Ospedali di comunità (M6C1-10) e all'assistenza domiciliare (M6C1-5); ha

⁷ M6C1 - Riforma 1: Definizione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale.

⁸ Art. 1, comma 274, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

⁹ Gli investimenti sono:

- M6C1 - Investimento 1.1 Case della Comunità e presa in carico della persona;
- M6C1 – Investimento 1.2. Casa come primo luogo di cura e telemedicina;
- M6C1 – Investimento 1.3. Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità);
- M6C2 - Investimento 1.1: Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero.

inoltre approvato le linee guida contenenti il modello digitale per l'attuazione dell'assistenza domiciliare (M6C1-4) e il contratto istituzionale di sviluppo per l'ammodernamento del parco tecnologico e ospedaliero (M6C2-5).

1.1.2.2 Energie rinnovabili e ambiente

Un importante gruppo di investimenti e riforme che presentano una scadenza entro la metà dell'anno 2022 riguarda il tema delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.

In tema di idrogeno, il Ministero della transizione ecologica ha la titolarità di due misure di investimento e di una riforma.

Il primo investimento riguarda la promozione di iniziative di ricerca e sviluppo volte a migliorare le conoscenze sull'uso dell'idrogeno come vettore nelle fasi di produzione, stoccaggio e distribuzione¹⁰. I contratti devono perseguire quattro filoni di ricerca: *a)* produzione di idrogeno verde e pulito; *b)* tecnologie innovative per lo stoccaggio e il trasporto dell'idrogeno e la sua trasformazione in derivati ed elettrocarburi; *c)* celle a combustibile per applicazioni stazionarie e di mobilità; *d)* sistemi intelligenti di gestione integrata per migliorare la resilienza e l'affidabilità delle infrastrutture intelligenti basate sull'idrogeno. Il traguardo prevede la notifica dell'aggiudicazione di contratti di ricerca e sviluppo (M2C2-18). Per l'attuazione, è stato sottoscritto un accordo di importo pari a 110 milioni di euro tra il Ministero della transizione ecologica ed ENEA per la realizzazione di attività di ricerca e sviluppo sull'idrogeno e sono stati aggiudicati i bandi rivolti a enti di ricerca, università e imprese per lo svolgimento di progetti di ricerca e sviluppo sul tema.

Il secondo investimento è diretto a incentivare la produzione di elettrolizzatori¹¹, con una *milestone* che prevede l'aggiudicazione dell'appalto per costruire uno stabilimento industriale (M2C2-52). In attuazione del traguardo, sono state stipulate due convenzioni nell'ambito dell'iniziativa IPCEI riferita alle tecnologie per l'idrogeno. La riforma è orientata a promuovere l'introduzione di incentivi fiscali a sostegno dell'idrogeno verde secondo determinati requisiti, ai fini sia della produzione sia del consumo nel settore dei trasporti¹² (M2C2-21). Le misure di incentivazione sono state introdotte con l'articolo 23, commi da 1 a 3, del decreto-legge n. 36 del 2022.

Sempre in materia di fonti rinnovabili, il Ministero dello sviluppo economico era chiamato ad adottare misure per incentivare lo sviluppo di pannelli fotovoltaici ad alta efficienza e di batterie¹³. Il Ministero ha attuato il traguardo con l'adozione di un decreto ministeriale che precisa l'ammontare delle risorse disponibili, i requisiti di accesso dei beneficiari, le condizioni di ammissibilità per programmi e progetti, le spese ammissibili e la forma e intensità dell'aiuto (M2C2-38).

In materia di efficientamento energetico, il Ministero della transizione ecologica doveva adottare disposizioni per l'accelerazione degli interventi¹⁴. Il traguardo raggiunto include il lancio del Portale nazionale per l'efficienza energetica degli edifici (pnpe2.enea.it); il rafforzamento delle attività del Piano d'informazione e formazione rivolte al settore civile; l'aggiornamento e il potenziamento del

¹⁰ M2C2 - Investimento 3.5: Ricerca e sviluppo sull'idrogeno.

¹¹ M2C2 - Investimento 5.2: Idrogeno.

¹² M2C2 - Riforma 4: Misure volte a promuovere la competitività dell'idrogeno.

¹³ M2C2 - Investimento 5.1: Rinnovabili e batterie.

¹⁴ M2C3 - Riforma 1.1: Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico.

Fondo nazionale per l'efficienza energetica; l'accelerazione della fase realizzativa dei progetti finanziati dal programma PREPAC (Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione), con le norme introdotte dall'articolo 19 del decreto-legge n. 17 del 2022 (M2C3-4).

L'efficienza energetica di cinema, musei e altri luoghi della cultura rientra nella titolarità del Ministero della cultura¹⁵. Il traguardo è stato raggiunto con l'adozione di un decreto ministeriale che finanzia 120 interventi in musei statali, nonché 348 interventi in teatri e 274 interventi nei cinema pubblici e privati selezionati tramite avviso pubblico. (M1C3-11).

Passando agli obiettivi in materia ambientale, il Ministro della transizione ecologica ha adottato con proprio decreto la Strategia nazionale per l'economia circolare¹⁶. La Strategia include un nuovo sistema di tracciabilità digitale dei rifiuti; incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclaggio e utilizzo di materie prime secondarie; la revisione del sistema di tassazione ambientale sui rifiuti volta a rendere il riciclaggio più conveniente del conferimento in discarica e dell'incenerimento su tutto il territorio nazionale; la riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore e dei consorzi, con la costituzione di un organo di vigilanza *ad hoc*; il sostegno agli strumenti normativi esistenti quali la legislazione sulla *end of waste* (nazionale e regionale) e i Criteri Ambientali Minimi (CAM) nel quadro degli appalti verdi, con particolare riferimento all'edilizia, al tessile, alle plastiche e ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE); nonché il sostegno a progetti di simbiosi industriale attraverso strumenti normativi e finanziari (M2C1-1).

Sempre nel settore dei rifiuti, con decreto del Ministro della transizione ecologica è stato approvato il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, con l'obiettivo di raggiungere determinati livelli di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti¹⁷. A tal fine, il Programma prevede l'adattamento della rete di impianti necessari per la gestione integrata dei rifiuti, riducendo al minimo lo smaltimento finale, conformemente al principio di prossimità. Perseguendo la complementarietà dei piani regionali di gestione dei rifiuti, il Programma nazionale definisce modalità per colmare le lacune nella gestione dei rifiuti e il divario tra diverse regioni e zone del territorio nazionale in termini di capacità degli impianti e gli *standard* di qualità vigenti, nonché per combattere gli scarichi di rifiuti illegali e l'incenerimento all'aria aperta, con un sistema di monitoraggio sviluppato attraverso l'impiego di satelliti, droni e tecnologie di intelligenza artificiale (M2C1-13).

Sono stati conseguiti, poi, i traguardi riferiti alla gestione del servizio idrico. In primo luogo, sono state adottate le misure normative necessarie a semplificare la realizzazione di investimenti nel settore dell'approvvigionamento idrico, fornendo misure di sostegno e di accompagnamento per garantire il rispetto dei termini previsti¹⁸ (M2C4-27). Sempre nel settore idrico, il Ministero della transizione ecologica, con il decreto-legge n. 152 del 2021 e il decreto-legge n. 36 del 2022, ha adottato le misure legislative necessarie a garantire la piena capacità gestionale dei servizi idrici integrati e che prevedono il ricorso alla digitalizzazione per migliorare il controllo da remoto e l'individuazione dell'estrazione illegale di acqua¹⁹ (M2C4-4).

¹⁵ M1C3 - Investimento 1.3: Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei.

¹⁶ M2C1 - Riforma 1.1: Strategia nazionale per l'economia circolare.

¹⁷ M2C1 - Riforma 1.2: Programma nazionale per la gestione dei rifiuti.

¹⁸ M2C4 - Riforma 4.1: Semplificazione normativa e rafforzamento della *governance* per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico.

¹⁹ M2C4 - Riforma 4.2: Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati.

In materia di rischio idrogeologico, il traguardo da raggiungere riguardava l'adozione, da parte del Ministero della transizione ecologica, di un nuovo quadro giuridico per la semplificazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico²⁰. Il nuovo quadro giuridico – sempre nell'ambito del principio "Non arrecare un danno significativo" – deve: privilegiare gli interventi di prevenzione in linea con la valutazione nazionale del rischio; stabilire principi generali per semplificare le procedure di realizzazione e di finanziamento dei progetti; definire un piano per rafforzare la capacità degli organi coinvolti; rafforzare il coordinamento degli interventi tra i diversi livelli di governo; creare banche dati comuni in materia di dissesto, semplificando i flussi di informazioni per ridurre la ridondanza delle segnalazioni tra i vari sistemi informativi dello Stato; sviluppare un sistema di indicatori per una migliore individuazione dei rischi idrologici (M2C4-1). Sono stati adottati diversi interventi normativi per definire il nuovo quadro giuridico e con uno specifico decreto direttoriale è stato definito il piano di rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti interessati.

Infine, il Ministero della transizione ecologica era impegnato a conseguire il primo traguardo della misura relativa alla diffusione della consapevolezza delle sfide ambientali²¹(M2C1-11). È stata realizzata la piattaforma *web* richiesta per la pubblicazione dei contenuti divulgativi (culturaeconsapevolezza.mite.gov.it), è stata aggiudicata la gara per la realizzazione dei contenuti previsti ed è stato sottoscritto un apposito accordo con la RAI per la produzione di video-lezioni divulgative sulle principali tematiche ambientali.

1.1.2.3 Contratti pubblici

Con la legge n. 78 del 2022 è stata conferita al Governo la delega per la revisione della disciplina dei contratti pubblici²². Secondo quanto previsto dal PNRR (M1C1-70), la legge detta, tra l'altro, i principi e i criteri direttivi per il perseguimento di tre importanti obiettivi:

- la qualificazione delle stazioni appaltanti, attraverso la riduzione della frammentazione, anche con incentivi all'uso delle centrali di committenza professionali esistenti, e il conferimento all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) del potere di riesaminare la posizione di quelle esistenti e di realizzare una *e-platform* per consentire la valutazione nazionale della capacità di gara (*procurement capacity*);
- la digitalizzazione delle procedure sia per le centrali di committenza, sia per la generalità degli appalti pubblici e delle concessioni, definendo i requisiti di interoperabilità e interconnettività.
- la riduzione delle restrizioni al subappalto.

Secondo quanto previsto dalla legge delega, presso il Consiglio di Stato si è insediata la Commissione, composta da magistrati amministrativi, avvocati ed esperti e presieduta dal Presidente del Consiglio di Stato, incaricata di redigere il progetto del decreto legislativo di riforma del codice dei contratti pubblici. A seguito del suo insediamento, avvenuto il 4 luglio 2022, la Commissione ha promosso una consultazione pubblica urgente sul tema, invitando tutte le rappresentanze qualificate delle Istituzioni amministrative, economiche e sociali a inviare il proprio contributo scritto entro il 10 agosto 2022, in modo da consentire al Consiglio di Stato la

²⁰ M2C4 - Riforma 2.1: Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico.

²¹ M2C1 - Investimento 3.3: Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali.

²² M1C1 - Riforma 1.10: Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni.

predisposizione della bozza di articolato del nuovo Codice entro il successivo 20 ottobre e da rendere possibile il tempestivo completamento dei successivi passaggi procedurali.

Sempre in materia di appalti, per facilitare la transizione ecologica e promuovere gli appalti verdi (GPP), il Ministero della transizione ecologica ha approvato uno specifico progetto relativo a un piano d'azione per la creazione di capacità a sostegno degli enti locali, per facilitare l'introduzione di appalti verdi, con l'applicazione nell'ambito delle procedure di gara dei Criteri Ambientali Minimi (CAM)²³ (M2C1-2).

1.1.2.4 Istruzione e ricerca

Con il decreto-legge n. 36 del 2022²⁴ è stata realizzata la riforma della carriera dei docenti, che ha l'obiettivo di introdurre nuovi criteri di reclutamento per attrarre e motivare insegnanti altamente qualificati²⁵. Gli obiettivi del traguardo riguardano, in particolare (M4C1-3):

- la previsione di un'elevata specializzazione nel campo della didattica ai fini dell'accesso all'insegnamento nella scuola secondaria di secondo grado;
- la regolamentazione della mobilità degli insegnanti nel primario interesse della continuità dell'insegnamento;
- la previsione di una progressione di carriera collegata alla valutazione delle prestazioni e allo sviluppo professionale continuo²⁶.

Il Ministero dell'istruzione ha anche adottato il piano Scuola 4.0, al fine di favorire la transizione digitale del sistema scolastico italiano²⁷. Il Piano è articolato in due sezioni e prevede in primo luogo, la trasformazione di 100.000 classi delle scuole primarie e secondarie in ambienti di apprendimento innovativi, adattabili e flessibili, connessi e integrati con tecnologie digitali, fisiche e virtuali. In secondo luogo, si prevede la creazione di laboratori per le nuove professioni digitali in tutte le scuole del secondo ciclo di istruzione, con laboratori interconnessi con imprese e *start-up* innovative per la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore delle nuove professioni digitali (M4C1-4).

Tra le riforme in materia di ricerca, il Ministro dell'università e della ricerca ha adottato tre decreti ministeriali diretti a incentivare la mobilità nel settore della ricerca e dello sviluppo (R&S)²⁸. In particolare, le disposizioni hanno l'obiettivo di introdurre un approccio più sistemico alle attività di R&S, facilitare la mobilità di personalità di alto profilo (come ricercatori e dirigenti) tra università, infrastrutture di ricerca e imprese e semplificare la gestione dei fondi (M4C2-4). Ai fini dell'attuazione, oltre alla istituzione di una cabina di regia cui partecipa anche il Ministero dello sviluppo economico, sono state adottate disposizioni per la semplificazione della gestione dei fondi e per la mobilità tra le posizioni apicali di ricerca. A corredo della riforma, in sede di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022 è stata introdotta una revisione dei percorsi di carriera dei ricercatori universitari.

²³ M2C1 - Riforma 1.3: Supporto tecnico alle autorità locali.

²⁴ Artt. 44 – 46 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

²⁵ M4C1 - Riforma 2.1: Reclutamento dei docenti.

²⁶ Su questo specifico aspetto del traguardo, al fine di precisare meglio i caratteri del sistema di progressione di carriera, è successivamente intervenuto l'articolo 38 del decreto-legge n. 115 del 2022 (cosiddetto decreto aiuti-*bis*) convertito con legge n. 142 del 2022.

²⁷ M4C1 - Investimento 3.2: Scuola 4.0 Scuole innovative, nuove aule didattiche e laboratori.

²⁸ M4C2 - Riforma 1.1: Attuazione di misure di sostegno alla R&S per promuovere la semplificazione e la mobilità.

Il Ministero dell'università e della ricerca ha inoltre aggiudicato i contratti delle tre importanti linee di investimento di propria titolarità²⁹ (M4C2-17; M4C2-18; M4C2-19). L'attuazione ha visto chiudere nel mese di febbraio i bandi per la raccolta delle domande. Per ciascun bando, è stato attivato il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca (CNVR), per l'individuazione di *panel* di esperti che valuteranno i progetti nell'ambito di apposite commissioni. L'assegnazione riguarda nel complesso oltre 4,4 miliardi di euro, che sono stati destinati a 5 centri nazionali dedicati ad aree strategiche per lo sviluppo del Paese (simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni; *agritech*; sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a RNA; mobilità sostenibile; biodiversità), a 11 ecosistemi dell'innovazione (costituiti da università, enti pubblici di ricerca, enti pubblici territoriali, altri soggetti pubblici e privati altamente qualificati e internazionalmente riconosciuti), nonché a 49 Infrastrutture di ricerca e tecnologiche di innovazione.

1.1.2.5 Equità sociale e lavoro

A febbraio 2022 è stato adottato, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il piano operativo per l'investimento relativo all'*housing* temporaneo per i senza fissa dimora ed è stato pubblicato l'invito rivolto agli Ambiti territoriali sociali (ATS) a presentare le proposte progettuali (M5C2-9). A maggio 2022, sono stati identificati gli ATS assegnatari di risorse per queste linee di investimento a seguito della valutazione delle proposte presentate. I progetti *Housing First* prevedono che gli enti locali mettano a disposizione appartamenti per singoli individui, piccoli gruppi o famiglie fino a 24 mesi, preferibilmente attraverso la ristrutturazione e il rinnovo di immobili di proprietà dello Stato. I progetti sulle stazioni di posta prevedono lo sviluppo di centri di servizi e di inclusione per le persone senza dimora, a cui si devono aggiungere azioni di inserimento lavorativo, in collaborazione con i centri per l'impiego.

Lo stesso Ministero, nell'ambito del finanziamento per superare gli insediamenti abusivi in agricoltura, ha assegnato, con proprio decreto³⁰, le risorse stanziare, pari a 200 milioni di euro, in favore dei comuni individuati a seguito della mappatura degli insediamenti abusivi realizzata dal "Tavolo di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura"³¹ (M5C2-15).

Il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili era, invece, chiamato a firmare le convenzioni per la riqualificazione e l'incremento dell'edilizia sociale da parte di almeno 15 regioni e province autonome³² (M5C2-19), nell'ambito del Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA). Ai fini dell'attuazione, sono state firmate 158 convenzioni (di cui 151 relative a proposte ordinarie e 7 relative a proposte pilota, su un totale di 8 ammesse al finanziamento) che coinvolgono 19 Regioni.

²⁹ Le tre misure di investimento sono:

- M4C2 - Investimento 3.1: Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione.
- M4C2 - Investimento 1.4: Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali di R&S" su alcune *Key Enabling Technologies*.
- M4C2 - Investimento 1.5: Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione per la sostenibilità", creazione di "*leader* territoriali di R&S".

³⁰ Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 29 marzo 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 100 del 30 aprile 2022.

³¹ M5C2 - Investimento 5: Piani urbani integrati - Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura.

³² M5C2 - Investimento 6: Programma innovativo della qualità dell'abitare.

Il Ministero dell'interno ha inoltre assegnato le risorse dei progetti di rigenerazione urbana³³ ad almeno 300 comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, per iniziative dirette a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2-11).

1.1.2.6 Cultura e turismo

Il Ministero della cultura, con proprio decreto, ha assegnato ai comuni le risorse destinate all'attrattività dei borghi³⁴ per sostenerne lo sviluppo economico, il rilancio turistico e orientare il turismo verso flussi più sostenibili (M1C3-12). Il Ministero ha attuato la misura dividendola in due linee, una relativa a 21 progetti pilota, scelti da ciascuna regione tra i borghi del proprio territorio, e la seconda destinata a borghi storici, selezionati sulla base di un avviso pubblicato dal Ministero. Oltre 398 milioni di euro sono stati destinati a 20 comuni per la realizzazione dei progetti pilota, mentre più di 363 milioni di euro sono stati assegnati a 289 comuni per la realizzazione di progetti di rigenerazione culturale e sociale di borghi storici.

Il Ministero ha anche proceduto all'assegnazione alle Regioni alle Province autonome di 590 milioni di euro destinati alla tutela e alla valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale³⁵ (M1C3-13). Le amministrazioni territoriali hanno adottato i propri bandi. Con il decreto ministeriale n. 505 del 21 giugno 2022, invece, sono state assegnate le risorse a 5 interventi di valorizzazione di parchi e giardini di interesse storico o artistico³⁶ direttamente individuati dallo stesso Ministero della cultura, mentre ulteriori 129 parchi e giardini storici verranno selezionati tramite avviso pubblico³⁷.

Il Ministero della cultura ha inoltre assegnato le risorse per gli interventi di prevenzione e sicurezza antisismica nei luoghi di culto³⁸ (M1C3-15). Con il decreto sono stati assegnati 240 milioni di euro per l'adeguamento e la messa in sicurezza sismica di 257 luoghi di culto e torri o campanili, nonché circa 250 milioni di euro per il restauro di 286 chiese del patrimonio del Fondo edifici di culto (FEC). Sono in corso le attività propedeutiche finalizzate al ricovero di opere d'arte attraverso la creazione di 5 depositi e rifugi speciali per gestire le emergenze causate da calamità naturali.

Il Commissario straordinario del Governo per il Giubileo della Chiesa Cattolica 2025, su delega del Ministero del turismo, ha sottoscritto gli accordi di programma con gli enti attuatori con riferimento all'investimento Roma *Caput Mundi*³⁹. In particolare, gli interventi riguardano sei progetti: Patrimonio culturale di Roma per *Next Generation EU*; Dalla Roma pagana alla Roma cristiana, cammini giubilari; #Lacittàcondivisa; #Mitingodiverde; Roma 4.0; #Amanotesa (M1C3-35).

³³ M5C2 - Investimento 4: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.

³⁴ M1C3 - Investimento 2.1: Attrattività dei borghi.

³⁵ M1C3 - Investimento 2.2: Tutela e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale.

³⁶ M1C3 - Investimento 2.3: Programmi per valorizzare l'identità di luoghi: parchi e giardini storici.

³⁷ I 5 interventi già individuati riguardano alcuni tra i più importanti parchi statali: Reggia di Caserta (CE), Real Bosco di Capodimonte (NA), Villa Favorita ad Ercolano (NA), Villa Pisani di Stra (PD), Villa Lante a Bagnaia (VT).

³⁸ M1C3 - Investimento 2.4: Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto (FEC) e siti di ricovero per le opere d'arte (Recovery Art).

³⁹ M1C3 - Investimento 4.3: *Caput Mundi-Next Generation EU* per grandi eventi turistici.

1.1.2.7 Digitalizzazione del Paese

Gli obiettivi di connettività del Paese hanno visto un traguardo importante nel primo semestre del 2022⁴⁰: il Dipartimento per la trasformazione digitale ha notificato l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per i progetti di connessione veloce, che comprendono i piani "Italia a 1 Giga" e "Italia 5G", i sub-investimenti "Scuola connessa" e "Sanità connessa", nonché la misura relativa al "Collegamento Isole minori" (M1C2-16).

Sono stati, inoltre, definiti – da parte del Ministero della transizione ecologica – i contenuti delle misure per la semplificazione amministrativa e per lo sviluppo dei servizi digitali per i visitatori dei parchi nazionali e delle aree marine protette⁴¹ (M2C4-5).

1.1.2.8 Misure per la resilienza dei sistemi produttivi

Il Ministero dello sviluppo economico ha stipulato gli accordi finanziari con Cassa depositi e prestiti Venture Capital Sgr per due fondi finalizzati al supporto finanziario di *start-up*, il Fondo GTF (*Green Transition Fund*)⁴² e il Fondo per il finanziamento di *start-up*⁴³ innovative (*Digital Transition Fund*), finalizzato alla transizione digitale delle filiere, definendone la politica di investimento e i relativi criteri di ammissibilità (M2C2-42 e M4C2-20). Ai fini dell'attuazione, per entrambi i fondi si è proceduto alla sottoscrizione degli Accordi finanziari.

Il Ministero ha altresì adottato la politica di investimento dei Contratti di sviluppo per la competitività e la resilienza delle filiere produttive⁴⁴ (M1C2-28). I Contratti di sviluppo prevedono il riconoscimento di agevolazioni alle imprese riferite alla realizzazione di programmi di potenziamento delle filiere produttive – anche emergenti – strategiche per lo sviluppo del sistema Paese, individuate in sede di prima applicazione nelle seguenti: Agroindustria; Design, moda e arredo; Automotive; Microelettronica e semiconduttori; Metallo ed elettromeccanica; Chimico/farmaceutico.

Il Ministero dello sviluppo economico ha inoltre completato la procedura nazionale per l'assegnazione dei finanziamenti necessari a sostenere i progetti partecipanti al bando IPCEI (Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo) Idrogeno, Microelettronica 2 e Cloud⁴⁵ (M4C2-11). Dovrà quindi essere adottato il provvedimento di autorizzazione da parte della Commissione europea.

1.1.2.9 Amministrazione pubblica, amministrazione fiscale e revisione della spesa

Il Dipartimento della funzione pubblica, con le norme introdotte dal decreto-legge n. 36 del 2022, ha completato l'adozione della legislazione attuativa della riforma della pubblica amministrazione⁴⁶, il cui perfezionamento avverrà entro il primo semestre del 2023 con l'adozione di atti di rango secondario. Gli interventi, in aderenza a quanto richiesto dal Piano, riguardano i diversi aspetti della

⁴⁰ M1C2 - Investimento 3: Connessioni internet veloci (banda ultra-larga e 5G).

⁴¹ M2C4 - Investimento 3.2: Digitalizzazione dei parchi nazionali.

⁴² M2C2 - Investimento 5.4: Supporto a *start-up* e *venture capital* attivi nella transizione ecologica.

⁴³ M4C2 - Investimento 3.2: Finanziamento di *start-up*.

⁴⁴ M1C2 - Investimento 5.2: Competitività e resilienza delle filiere produttive.

⁴⁵ M4C2 - Investimento 2.1: IPCEI.

⁴⁶ M1C1 - Riforma 1.9: Riforma della pubblica amministrazione

rimborso del pubblico impiego, dalla definizione dei profili professionali nell'ambito della pianificazione dei fabbisogni di personale, alle procedure per il reclutamento del personale, con l'estensione del ricorso al portale unico del reclutamento, alla revisione della disciplina su nomine e mobilità, alla valorizzazione della formazione, alla promozione dell'equilibrio di genere e all'aggiornamento dei principi etici delle pubbliche amministrazioni (M1C1-56). Un ruolo centrale nell'ambito della riforma è affidato al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)⁴⁷. In relazione a tale riforma, con un primo regolamento⁴⁸ sono stati individuati gli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal PIAO, mentre con un secondo regolamento⁴⁹ sono stati definiti il contenuto del Piano e le modalità semplificate per l'adozione dello stesso da parte delle pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti, ed è stato adottato lo schema-tipo del Piano.

Il Consiglio di Stato ha completato le procedure per l'entrata in servizio di almeno 168 dipendenti per l'Ufficio per il processo e i tribunali amministrativi⁵⁰ (M1C1-33).

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha adottato le misure previste per assicurare la *tax compliance*⁵¹. Gli interventi, che comprendono le norme adottate con il decreto-legge n. 36 del 2022 e con il decreto ministeriale relativo al trattamento dei dati contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari⁵², riguardano in particolare: la piena operatività della banca dati e dell'infrastruttura informatica dedicata per la messa a disposizione della dichiarazione IVA precompilata; il miglioramento della banca dati utilizzata per le "lettere di conformità" (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state rilevate anomalie) per ridurre l'incidenza dei falsi positivi e aumentare il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti; la garanzia dell'applicazione di sanzioni amministrative in caso di rifiuto da parte di fornitori privati di accettare pagamenti elettronici; il completamento del processo di pseudonimizzazione dei dati e dell'infrastruttura digitale per l'analisi dei dati stessi, al fine di aumentare l'efficacia dell'analisi dei rischi; l'attuazione di azioni complementari efficaci per ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione (M1C1-103).

Questo passaggio fa seguito a quello realizzato nel mese di dicembre 2021 con il traguardo M1C1-101, relativo alla presentazione di una relazione per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale da omessa fatturazione, ed è propedeutico a realizzare alcuni ambiziosi risultati entro la fine del corrente anno e poi più avanti nel 2023 e 2024. Come già evidenziato nella prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, da settembre 2021 è in corso una sperimentazione rivolta a circa due milioni di contribuenti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha proseguito anche nell'attuazione delle procedure di revisione della spesa⁵³. Nel Documento di economia e finanza sono stati fissati – a livello aggregato – gli obiettivi per le *spending review* annuali delle Amministrazioni statali centrali per il triennio

⁴⁷ Articolo 6 del decreto-legge n. 80 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 113 del 2021.

⁴⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 2022, n. 81.

⁴⁹ Decreto del Ministro della Pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, n. 132 del 30 giugno 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 209 del 7 settembre 2022.

⁵⁰ M1C1 - Investimento 1.8: Procedure di assunzione per i tribunali amministrativi.

⁵¹ M1C1 - Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale.

⁵² Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 giugno 2022, recante "Attuazione dell'articolo 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, relativo al trattamento dei dati contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari di cui al comma 682 del medesimo articolo 1".

⁵³ M1C1 - Riforma 1.13: Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica.

2023-25: 800 milioni di euro per l'anno 2023, 1,2 miliardi di euro per l'anno 2024 e 1,5 miliardi di euro per l'anno 2025. (M1C1-104).

1.2 L'avvio delle misure e l'emanazione dei bandi e degli avvisi pubblici

Le quasi 300 misure che compongono il Piano sono estremamente eterogenee, sia nei contenuti, riguardando la quasi totalità delle politiche pubbliche, sia dal punto di vista dei soggetti attuatori e delle modalità che ne caratterizzano la realizzazione. Se per le riforme (in particolare quelle che non implicano spese) sono quasi sempre le stesse Amministrazioni centrali titolari a provvedere direttamente all'attuazione, nel caso degli investimenti i soggetti titolari generalmente individuano uno o più soggetti attuatori, procedendo al riparto delle risorse o all'emanazione di un bando. In alcuni casi, i soggetti attuatori possono essere molto numerosi (si pensi alle iniziative che coinvolgono le amministrazioni territoriali) e nell'ambito di ciascuna misura ogni ente è chiamato a realizzare uno o più progetti, spesso con l'attivazione di procedure di affidamento, di diversa natura e complessità in ragione dell'oggetto e della rilevanza finanziaria del contratto da aggiudicare.

In alcuni casi, è il Piano stesso a individuare il soggetto attuatore di una misura (è il caso di gran parte degli interventi sulle infrastrutture ferroviarie, gestiti direttamente da RFI). Alternativamente, l'Amministrazione titolare può stipulare convenzioni o accordi con soggetti dotati di specifiche competenze (ad esempio, l'Agenzia Spaziale Italiana per gli investimenti nello sviluppo delle tecnologie satellitari) o disporre l'assegnazione delle risorse in base a criteri specifici, come avvenuto per gli "Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni" di titolarità del Ministero dell'interno⁵⁴, confluiti nel Piano ma autorizzati da norme varate negli anni precedenti alla presentazione del PNRR. O ancora, le Amministrazioni possono procedere all'assegnazione delle risorse mediante l'emanazione di bandi o avvisi pubblici, finalizzati a raccogliere e selezionare proposte progettuali da finanziare oppure – ove possibile – a stipulare direttamente contratti con le controparti incaricate di realizzare materialmente gli interventi. Dal momento che per molte misure la pubblicazione di procedure di questo tipo rappresenta una fase dell'attuazione piuttosto rilevante (non di rado oggetto di uno specifico traguardo), il Servizio centrale per il PNRR istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze monitora periodicamente l'attività svolta dalle Amministrazioni in tal senso.

Il quadro appena delineato suggerisce che l'avanzamento del Piano – oltre che con il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi - è misurabile con indicatori che cambiano a seconda dello stato di attuazione della misura: decreti di riparto o assegnazione delle risorse; progettazione; avvio e aggiudicazione delle gare; erogazione delle risorse stanziare.

Con riferimento ai soli investimenti (191,5 miliardi di euro), alla metà del mese di settembre quasi tutte le misure risultano avviate, essendosi concretizzato almeno uno dei passaggi attuativi sopra indicati. Fanno eccezione iniziative per circa 4 miliardi di euro, relativamente alle quali, pur essendoci istruttorie in corso, non si registrano atti formali di avvio dell'utilizzazione delle risorse. Misure per circa 11 miliardi – generalmente caratterizzate da un alto livello di complessità operativa

⁵⁴ M2C4 – Investimento 2.2.

o procedurale – risultano avviate in via preliminare con almeno un atto amministrativo strettamente funzionale alla loro concreta attuazione.

In particolare, con riferimento all’emanazione dei bandi e degli avvisi pubblici, il monitoraggio effettuato dal Ministero dell’economia e delle finanze evidenzia che al 4 ottobre 2022, risultano attivate 334 procedure, distinte in quattro diverse tipologie (appalti pubblici, bandi per l’individuazione delle proposte progettuali, bandi per la selezione di esperti e contributi e crediti di imposta), per un importo complessivo di 94,7 miliardi di euro. Alla medesima data, 43 di queste procedure risultavano ancora aperte, per un valore di circa 32,3 miliardi di euro. Oltre la metà delle procedure rilevate dal monitoraggio – effettuato attraverso i siti delle Amministrazioni o altri canali di comunicazione istituzionale – sono state pubblicate anche nel portale Italia Domani⁵⁵.

Tra i bandi o avvisi di maggiore entità finanziaria, rientrano quelli relativi a:

- appalti per circa 3,5 miliardi di euro nell’ambito del Piano “Italia a 1 Giga”, per promuovere investimenti in reti fisse a banda ultra-larga al fine di assicurare in modo generalizzato la connettività su tutto il territorio nazionale con una velocità di connessione in linea con gli obiettivi europei;
- iniziative per la rigenerazione urbana e del tessuto sociale che hanno portato alla concessione di contributi a quasi 500 Comuni, con l’obiettivo di ridurre fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché migliorare la qualità del decoro urbano, anche dal punto di vista del contesto ambientale e culturale. Dei 2.418 progetti presentati, 2.325 sono stati ritenuti ammissibili. Un primo decreto interministeriale di riparto ha finanziato quasi 1.800 opere, esaurendo le risorse destinate alla misura nell’ambito del Dispositivo di ripresa e resilienza (3,4 miliardi di euro). Gli altri progetti ammissibili sono stati successivamente finanziati attraverso ulteriori risorse nazionali stanziare dal decreto-legge n. 17 del 2022;
- progetti finalizzati a ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, a rigenerare il tessuto socioeconomico dei centri urbani, a migliorare l’accessibilità, la funzionalità e la sicurezza di spazi e luoghi degradati, spesso localizzati nelle periferie. Nell’ambito del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PinQua), sono state selezionate e approvate 159 proposte di progetti di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane per un valore complessivo di 2,82 miliardi di euro;
- investimenti volti al miglioramento di ampie aree urbane degradate, per la rigenerazione e la rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione delle infrastrutture. Alla fine di aprile 2022, un decreto del Ministero dell’Interno ha assegnato le risorse necessarie (oltre 3 miliardi, includendo le quote di cofinanziamento) per la realizzazione dei 31 progetti di Piani Urbani Integrati (del valore di almeno 50 milioni ciascuno) selezionati dalle Città metropolitane;

⁵⁵ Ai fini della pubblicazione nella sezione dedicata del portale “Italia Domani”, la circolare della Ragioneria generale dello Stato 29 ottobre 2021, n. 25 (“Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Rilevazione periodica avvisi, bandi e altre procedure di attivazione degli investimenti”) invita le sole Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR a trasmettere informazioni circa i bandi già emessi o da emettere. Il monitoraggio svolto dal Ministero dell’economia e delle finanze intende fornire un quadro più completo, integrando tali informazioni con la consultazione di altre fonti, tra cui, in particolare, i siti istituzionali delle Amministrazioni titolari e degli altri enti a vario titolo coinvolti (soggetti attuatori ed esecutori), ove possibile.

- appalti per un valore di quasi 2 miliardi di euro nell'ambito del Piano "Italia 5 Giga", per incentivare la realizzazione delle infrastrutture per lo sviluppo e la diffusione di reti mobili 5G nelle aree a fallimento di mercato su tutto il territorio nazionale. Le diverse procedure attivate hanno assegnato risorse finalizzate alla realizzazione di due tipi di intervento (rilegamenti in fibra ottica delle stazioni radio base e densificazione delle infrastrutture di rete) nelle varie aree geografiche;
- interventi di recupero di oltre 300 borghi volti a realizzare iniziative o attività in ambito culturale, *welfare*, ambiente o turismo. Sono state avanzate quasi 1.800 proposte progettuali da parte dei piccoli borghi storici, tra le quali sono stati selezionati 20 progetti pilota di maggiore rilevanza finanziaria (uno per regione) e circa 289 progetti ordinari, con risorse assegnate per oltre 750 milioni di euro;
- realizzazione di strutture da destinare ad asili nido e scuole di infanzia per un valore complessivo di 3 miliardi di euro, mediante la selezione di progetti di nuova costruzione, sostituzione edilizia, messa in sicurezza, ristrutturazione e riconversione di edifici pubblici da destinare ad asili nido, servizi integrativi (comprese le sezioni primavera) e scuole di infanzia.

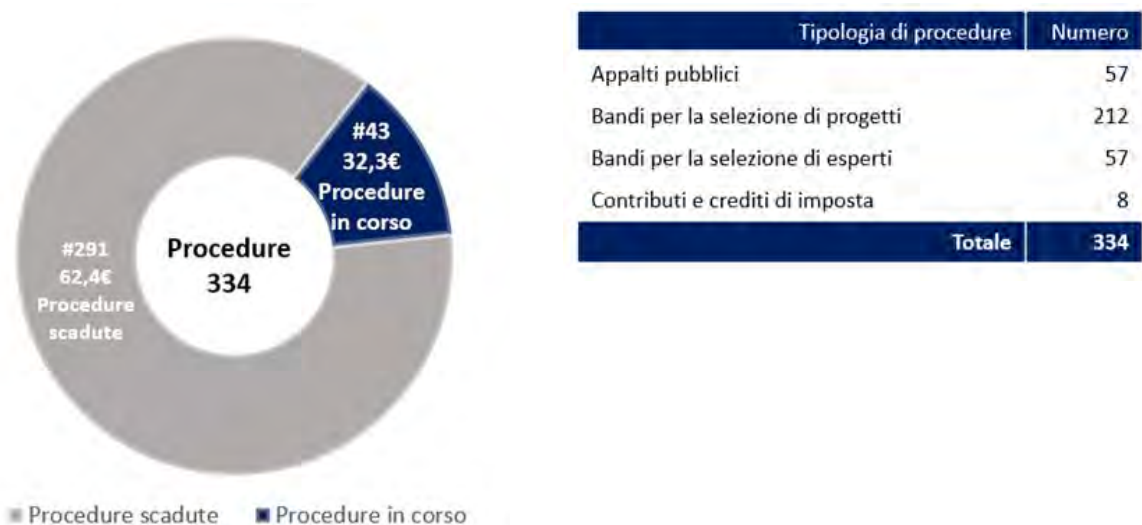
Nell'Allegato 1, è riportato l'elenco analitico dei bandi e degli avvisi emanati alla data del 4 ottobre 2022 nell'ambito dell'attuazione del PNRR, con l'indicazione dell'oggetto della procedura, delle relative tempistiche, dell'importo e dei destinatari.

Nella Figura 1.1 e nella Figura 1.2 sono riassunti i dati relativi alle procedure attivate, alla loro tipologia e alla ripartizione tra le diverse Amministrazioni titolari⁵⁶.

Nella Tabella 1.2 sono riportati i dati acquisiti dal Ministero dell'economia e delle finanze presso le Amministrazioni titolari dei diversi interventi rispetto alla programmazione – al 4 ottobre 2022 – di bandi e avvisi di prossima pubblicazione.

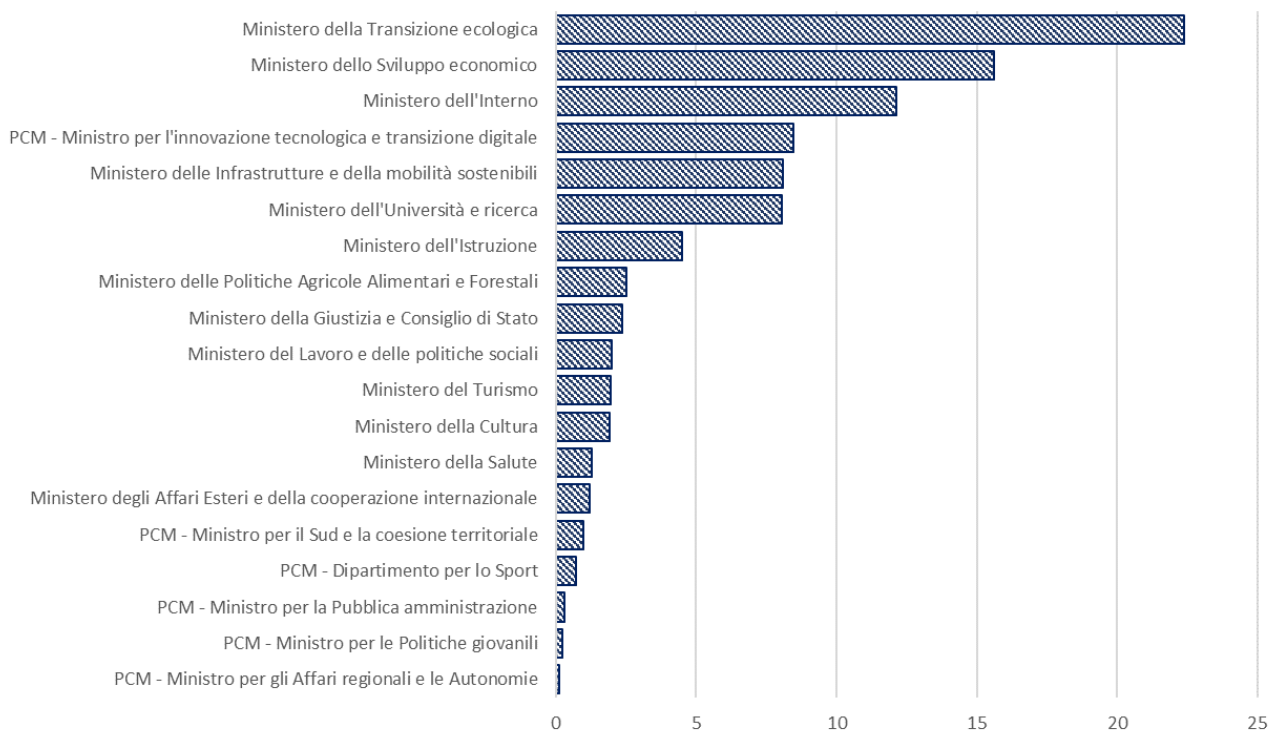
⁵⁶ Si precisa che i dati esposti includono anche: i) quattro procedure (per complessivi 13,1 miliardi di euro) legate all'erogazione dei crediti di imposta Transizione 4.0, comunicate – nell'ambito del monitoraggio – dal Ministero dello sviluppo economico; ii) una procedura (per complessivi 14 miliardi circa) legata all'erogazione di crediti d'imposta Ecobonus e Sismabonus, di competenza del Ministero della transizione ecologica. Le procedure in oggetto non hanno richiesto l'effettiva pubblicazione di bandi o avvisi pubblici.

Figura 1.1 – Bandi e avvisi emanati al 4 ottobre 2022, per tipologia di procedura
(numero di procedure e miliardi euro)



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze.

Figura 1.2 – Importo dei bandi e avvisi emanati al 4 ottobre 2022, per Amministrazione titolare
(miliardi di euro)



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze.

Tabella 1.2 – Bandi e avvisi programmati al 4 ottobre 2022

Amministrazione	Misura	Titolo del bando	Importo stimato [€]	Data di pubblicazione prevista
Ministero dello Sviluppo Economico	M4C2 - Investimento 2.2: Partenariati per la ricerca e l'innovazione - Orizzonte Europa	<i>High Performance Computing</i>	12.000.000	entro dicembre 2022
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	M2C1 - Investimento 2.2: Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare	Ammodernamento frantoi	100.000.000	01/11/2022
TOTALE			112.000.000	

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze.

1.3 Lo stato di avanzamento finanziario del PNRR

L'avanzamento finanziario del PNRR – ovvero l'effettiva realizzazione delle spese previste – riflette le caratteristiche di attuazione del Piano, poiché dipende dalla natura delle misure che beneficiano dei finanziamenti e dalle loro modalità di realizzazione.

A oggi, sono rilevabili pagamenti principalmente riferibili ai cosiddetti “progetti in essere”, generalmente previsti da disposizioni antecedenti il PNRR e, quindi, in una fase attuativa più matura. Si tratta di misure già finanziate a valere su strumenti nazionali e successivamente assorbite all'interno del Piano in ragione della coerenza con i relativi contenuti⁵⁷, che riguardano prevalentemente gli investimenti relativi alla realizzazione di opere e infrastrutture (come gli interventi connessi al potenziamento dei collegamenti ferroviari), gli investimenti legati all'*ecobonus* e al *sisma-bonus* e quelli finalizzati a sostenere la trasformazione tecnologica delle imprese (come le misure legate al Piano Transizione 4.0); a partire dal 2023, si prevede invece un sostanziale incremento delle spese legate a nuovi interventi.

La maggior parte degli interventi a valere su risorse aggiuntive presenta, infatti, cronoprogrammi attuativi che, nell'anno corrente prevedono fasi procedurali precedenti l'avvio dei lavori. Per tali misure, la mancanza di erogazioni è, quindi, in linea con le scadenze previste dal Piano.

In ogni caso, è importante evidenziare un elemento di prudenza nella lettura dei dati oggi disponibili sui pagamenti PNRR. Le evidenze contenute nel sistema informativo ReGiS non restituiscono ancora in modo puntuale l'immagine dell'effettivo avanzamento finanziario del Piano, dal momento che si riferiscono solo alla parte della spesa per cui le Amministrazioni titolari abbiano già verificato e

⁵⁷ I cosiddetti “progetti in essere”, ammontano complessivamente a 51,4 miliardi di euro. Le voci più significative riguardano:

- interventi in materia di mobilità sostenibile (linee alta velocità, ecc.) per circa 15 miliardi di euro;
- interventi per l'*ecobonus* 110 per cento e *sisma bonus* per 10,3 miliardi di euro;
- interventi di rigenerazione urbana e piani urbani integrati per complessivi 8,8 miliardi di euro;
- interventi in ambito di edilizia scolastica e didattica digitale integrata per 5,5 miliardi di euro;
- investimenti che usufruiscono del credito d'imposta Transizione 4.0 per 3,1 miliardi di euro;
- interventi per la realizzazione di connessioni ultraveloci (banda ultra-larga e 5G), per il miglioramento della raccolta dei dati ai fini di una migliore fruizione dei servizi sanitari e per l'ammodernamento digitale delle strutture ospedaliere per circa 3,2 miliardi di euro.

certificato la piena conformità alla normativa europea e nazionale riguardante il PNRR. Per molte misure in essere, infatti, la spesa è stata effettuata in base alle procedure amministrative inizialmente previste dalle rispettive norme autorizzatorie (nazionali), ma è ancora da completare la verifica – a livello di singolo progetto finanziato – degli ulteriori requisiti richiesti per accedere alle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (come, ad esempio, il rispetto del principio *Do No Significant Harm*).

Sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, al 31 agosto 2022 risultano sostenute complessivamente spese per circa 11,75 miliardi di euro, concentrate su alcune linee di intervento (Tabella 1.3).

In occasione della predisposizione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) del 2022, il profilo programmatico degli impieghi RRF è stato aggiornato (Figura 1.3). La revisione sintetizza gli esiti dell'aggiornamento dei cronoprogrammi di attuazione dei singoli interventi, reso possibile dalla disponibilità di più concrete e dettagliate informazioni circa gli *iter* procedurali e amministrativi necessari per la realizzazione di ciascuna misura nel rispetto delle tempistiche previste per il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi del Piano, tenendo conto anche degli effetti dell'andamento dei costi dell'energia e delle materie prime sulla realizzazione delle opere.

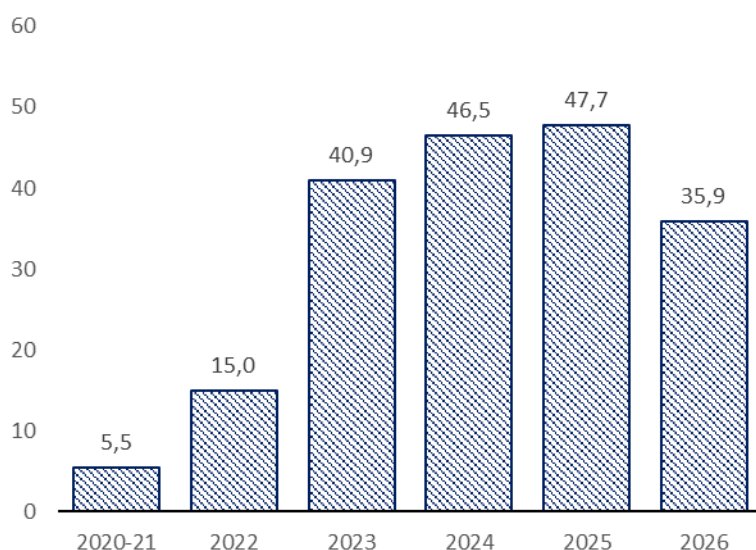
Come già evidenziato nella NADEF, il Governo si attende che la spesa effettivamente erogata alla fine dell'anno sarà in linea con le previsioni.

Tabella 1.3 – Spese sostenute al 31 agosto 2022*, per missione e componente
(milioni di euro)

Linee d'intervento	Spese sostenute
<i>Infrastrutture e trasporti</i>	3.617
<i>Transizione 4.0</i>	2.965
<i>Ecobonus-Sismabonus</i>	2.774
<i>Resilienza e valorizzazione dei territori comunali</i>	1.200
<i>Scuole innovative - Sicurezza edifici scolastici</i>	396
<i>Rifinanziamento Fondo SIMEST</i>	398
<i>Gestione risorse idriche - Riduzione rischio idrogeologico</i>	181
<i>Digitalizzazione</i>	128
<i>Altro*</i>	90
Totale	11.749

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Sistema ReGiS

*Come previsto dalla circolare MEF-RGS n. 27/2022, il caricamento dei dati sul sistema ReGiS avviene con cadenza mensile. In particolare, i dati devono essere comunicati dai soggetti attuatori entro 10 giorni dalla chiusura del mese di riferimento, per essere validati dalle Unità di Missione di ciascuna amministrazione titolare entro i 10 giorni successivi.

Figura 1.3 – Profilo programmatico aggiornato relativo all'utilizzo delle risorse RRF

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze – NADEF 2022

1.4 Le misure adottate per far fronte all'aumento dei prezzi delle materie prime

A partire dalla metà dello scorso anno si è manifestato un forte aumento dei prezzi delle materie prime e, in particolare, dei materiali di costruzione e dei prodotti energetici, riconducibile principalmente alla ripresa della domanda al termine della prima fase della pandemia di COVID-19 e ad alcune restrizioni sul lato dell'offerta. Tali criticità si sono acuite in modo significativo a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, che ha determinato un ulteriore significativo incremento dei prezzi dell'energia e di alcune materie prime, e con impatti rilevanti sulle catene del valore di molti prodotti e servizi di base.

L'indagine sulle aspettative di inflazione e crescita, condotta dalla Banca d'Italia tra la fine del mese di febbraio e l'inizio del mese di marzo di quest'anno, indicava già in quella fase che la percentuale di imprese colpite dai rincari dei prezzi dell'energia – che nella precedente rilevazione si attestava intorno al 70 per cento – era salita all'86 per cento (90,7 nell'industria, 81,5 nei servizi e 87,9 nelle costruzioni). Nella successiva indagine, condotta tra il 23 maggio e il 14 giugno di quest'anno, si è confermato che la guerra in Ucraina ha avuto un impatto sull'attività delle imprese, per effetto dei rincari dei prezzi dei prodotti energetici e di quelli intermedi, uniti alle difficoltà di approvvigionamento di questi ultimi beni. Nelle attese per l'anno in corso, i listini delle imprese registrano aumenti in tutti i settori, con un incremento medio del 7,8 per cento nell'industria in senso stretto, del 5,9 per cento nelle costruzioni e del 2,5 per cento nei servizi.

In questo contesto, il Governo, oltre a promuovere iniziative a livello internazionale per fronteggiare la crisi energetica e ad adottare misure di carattere generale volte ad affrontare gli effetti dell'aumento del costo dell'energia sulle famiglie e sulle imprese, è intervenuto a più riprese per fronteggiare le conseguenze degli aumenti dei costi degli *input* produttivi sugli interventi disciplinati dal codice dei contratti pubblici. In particolare, nel corso del primo semestre del 2022 sono state

ampliate e rafforzate le prime misure di carattere temporaneo adottate nel 2021 e con la legge di bilancio per il 2022⁵⁸.

Un primo intervento adottato a gennaio 2022⁵⁹ ha previsto che fino alla fine del 2023 nei documenti di gara riferiti alle nuove procedure di affidamento di contratti pubblici debbano necessariamente essere inserite clausole di revisione dei prezzi. Per lo stesso periodo, in deroga a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici⁶⁰, le variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione, in aumento o in diminuzione, sono valutate dalla stazione appaltante se superiori al 5 per cento (10 per cento nel quadro ordinario) rispetto al prezzo rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta. In tal caso si procede a compensazione, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il 5 per cento e comunque in misura pari all'80 per cento di detta eccedenza (50 per cento nel quadro ordinario).

A tal fine la stazione appaltante può utilizzare le somme appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, le eventuali ulteriori somme a disposizione della stazione appaltante per lo stesso intervento, nonché le somme derivanti da ribassi d'asta, se non destinate ad altre finalità dalla normativa vigente, oppure somme disponibili relative a interventi già ultimati e per i quali siano stati effettuati i collaudi ed emessi i certificati di regolare esecuzione.

In caso di insufficienza di tali risorse, per le opere pubbliche finanziate, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), alla copertura degli oneri derivanti dal riconoscimento della compensazione si provvede, nel limite del 50 per cento delle risorse annualmente disponibili e che costituiscono limite massimo di spesa annuale, a valere sulla dotazione del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche⁶¹.

Si prevede, inoltre, una modifica al meccanismo di aggiornamento dei prezzi regionali, con l'adozione di specifiche linee guida adottate con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'ISTAT, nonché previa intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni⁶². Nelle more dell'aggiornamento dei prezzi regionali, le stazioni appaltanti, per i contratti relativi a lavori, possono, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, incrementare ovvero ridurre le risultanze dei prezzi regionali in ragione degli esiti delle rilevazioni semestrali effettuate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Nel mese di marzo, un nuovo provvedimento d'urgenza ha introdotto ulteriori norme per far fronte all'incremento dei costi nel primo semestre del 2022, con meccanismi analoghi a quelli previsti per

⁵⁸ Articolo 1-septies del decreto-legge n. 73 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2021, e articolo 1, comma 398, della legge di bilancio per il 2022. In attuazione di tali disposizioni, con decreti del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili adottati l'11 novembre 2021 e il 4 aprile 2022 sono state rilevate le variazioni percentuali dei prezzi dei materiali da costruzione più significativi riferite, rispettivamente, al primo e al secondo semestre 2021.

⁵⁹ Articolo 29 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25.

⁶⁰ Articolo 106, comma 1, lettera a), primo periodo, del decreto legislativo n. 50 del 2016.

⁶¹ Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020. Il 50 per cento della dotazione originaria del Fondo equivale 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026, cui si somma la dotazione aggiuntiva di 40 milioni di euro per l'anno 2022 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, integralmente destinata alle compensazioni in oggetto.

⁶² Decreto ministeriale del 13 luglio 2022.

il 2021, disponendo inoltre un rifinanziamento di 150 milioni di euro del Fondo per l'adeguamento dei prezzi⁶³.

In maggio, a fronte dell'acuirsi delle criticità, anche grazie alla autorizzazione del Parlamento al maggiore indebitamento, il Governo ha adottato ulteriori interventi normativi per adeguare i fondi destinati alla realizzazione di investimenti pubblici alla dinamica imprevista dei costi dell'energia e delle materie prime. L'articolo 26 del decreto-legge n. 50 del 2022 prevede un meccanismo di adeguamento dei prezzi, che sostituisce integralmente quello previsto in marzo dall'articolo 25 del decreto-legge n. 17 del 2022, per far fronte agli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici.

Il meccanismo opera in modo differenziato in relazione al diverso stadio di avanzamento delle procedure, con misure riferite a interventi avviati entro la fine dell'anno 2022.

In relazione agli appalti pubblici di lavori, aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2021, per gli stati di avanzamento dei lavori riferiti a opere realizzate nel corso dell'anno 2022 (ivi compresi quelli affidati a contraente generale) è prevista una valorizzazione sulla base dei prezzi regionali, da aggiornare in via straordinaria entro il 31 luglio 2022, sulla base delle linee guida di cui all'articolo 29 del decreto-legge n. 4 del 2022. In caso di inadempienza da parte delle Regioni è previsto che i prezzi siano aggiornati, entro i successivi quindici giorni, dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Nelle more dell'aggiornamento, le stazioni appaltanti possono applicare le risultanze dei prezzi regionali, aggiornati alla data del 31 dicembre 2021, incrementate fino al 20 per cento. Qualora l'importo riconosciuto sia superiore a quello risultante dell'aggiornamento dei prezzi si procede al conguaglio. I maggiori importi derivanti dall'applicazione dei prezzi aggiornati, al netto dei ribassi d'asta, sono riconosciuti dalla stazione appaltante nella misura del 90 per cento e nei limiti delle risorse disponibili.

I prezzi aggiornati sono utilizzati fino al 31 dicembre 2022 con riferimento agli accordi quadro di lavori delle società del gruppo Ferrovie dello Stato e della società ANAS Spa già aggiudicati ovvero efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 50 del 2022.

Per far fronte agli oneri derivanti dall'aggiornamento dei prezzi, si utilizzano, in primo luogo, nel limite del 50 per cento, le risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, e le eventuali ulteriori somme a disposizione della medesima stazione appaltante e stanziare annualmente relativamente allo stesso intervento. Possono essere, inoltre, utilizzate le somme derivanti da ribassi d'asta, qualora non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti, nonché le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione, nei limiti della residua spesa autorizzata disponibile. In caso di insufficienza di tali risorse:

- per gli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR, del PNC o per opere in relazione alle quali siano nominati Commissari straordinari⁶⁴, si fa ricorso al Fondo per la

⁶³ Articolo 25 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34.

⁶⁴ Ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5 del 2019.

prosecuzione delle opere pubbliche⁶⁵, la cui dotazione è incrementata di 1 miliardo di euro per l'anno 2022 e 500 milioni per l'anno 2023;

- per gli altri interventi si provvede a valere sul Fondo per l'adeguamento dei prezzi⁶⁶, la cui dotazione è incrementata di ulteriori 500 milioni di euro per l'anno 2022 e di 550 milioni per l'anno 2023⁶⁷.

Per le procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 50 del 2022 e tra il 18 maggio e il 31 dicembre 2022, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, si applicano i prezzi regionali aggiornati in via straordinaria ovvero, nelle more dell'aggiornamento, quelli aggiornati al 31 dicembre 2021, incrementati con le modalità sopra descritte. Anche per tali interventi, le stazioni appaltanti possono procedere alla rimodulazione delle somme a disposizione e indicate nel quadro economico, nonché utilizzando anche in questo caso le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione. Qualora tali risorse siano insufficienti, le stazioni appaltanti possono accedere al Fondo per l'avvio di opere indifferibili, di nuova istituzione, con una dotazione iniziale pari complessivamente a 7,5 miliardi di euro (1,5 miliardi per l'anno 2022, 1,7 miliardi per l'anno 2023, 1,5 miliardi per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e 1,3 miliardi per l'anno 2026). Le risorse sono prioritariamente destinate agli interventi relativi al PNRR e, in subordine, a quelli finanziati dal PNC, a quelli per i quali siano stati nominati Commissari straordinari ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32 del 2019 e ad altri interventi prioritari⁶⁸.

Successivamente, l'articolo 34 del decreto-legge n. 115 del 2022 ha incrementato la dotazione del Fondo di complessivi 1,3 miliardi di euro⁶⁹, dei quali 900 milioni di euro sono destinati agli interventi previsti nell'ambito del PNC e 400 milioni a interventi non compresi nel PNRR.

Le modalità di accesso al Fondo e le procedure di assegnazione e gestione delle relative risorse finanziarie sono state definite da un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁷⁰. Inoltre, la Ragioneria generale dello Stato sta predisponendo una circolare contenente le indicazioni operative per le Amministrazioni che dovranno presentare le istanze di accesso.

Per la presentazione delle istanze sono state attivate apposite funzionalità all'interno del sistema informativo ReGiS, che consentiranno di far pervenire al Ministero dell'economia e delle finanze le domande di finanziamento direttamente formulate dalle stazioni appaltanti, una volta conclusa l'attività istruttoria di competenza dell'Amministrazione titolare⁷¹. Ai fini dell'accesso al Fondo, le

⁶⁵ Articolo 7, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120 del 2020.

⁶⁶ Articolo 1-septies, comma 8, del decreto-legge n. 73 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2021.

⁶⁷ Entrambi i fondi erano stati già rifinanziati dall'articolo 23 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.

⁶⁸ Al Fondo possono accedere: il Commissario straordinario per le celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025; la società Milano-Cortina 2020-2026 Spa per la realizzazione degli interventi inseriti nel programma delle infrastrutture connesse alle Olimpiadi; l'Agenzia per la coesione territoriale per la realizzazione delle opere infrastrutturali relative allo svolgimento dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026.

⁶⁹ Si tratta, in particolare, di 180 milioni di euro per l'anno 2022, 240 milioni di euro per l'anno 2023, 245 milioni di euro per l'anno 2024, 195 milioni di euro per l'anno 2025, 205 milioni di euro per l'anno 2026 e 235 milioni di euro per l'anno 2027.

⁷⁰ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 28 luglio 2022 "Disciplina delle modalità di accesso al Fondo per l'avvio di opere indifferibili", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 213 del 12 settembre 2022.

⁷¹ Al fine di assicurare il necessario supporto alle Amministrazioni coinvolte, con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 31 del 21 settembre 2022, sono state fornite le indicazioni per accedere alle risorse del Fondo per l'avvio di opere indifferibili. In particolare, è stato predisposto un manuale contenente "Istruzioni operative per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo opere indifferibili" a cui è annessa una "Guida Utente" con la rappresentazione commentata del percorso che le Amministrazioni dovranno seguire.

istanze possono essere presentate tra il quinto e il trentacinquesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto. Entro trenta giorni dal termine previsto per la presentazione delle istanze, con decreto del Ragioniere generale dello Stato si determina la graduatoria degli interventi garantendo il rispetto delle priorità indicate dal decreto-legge n. 50 del 2022. Per accelerare le procedure di assegnazione delle risorse, senza attendere la definizione della graduatoria prevista dal decreto, per 15 misure del PNRR che vedono come soggetti attuatori gli enti locali e rispetto alle quali l'Amministrazione titolare ha già effettuato o è in procinto di definire il riparto delle risorse, è riconosciuto un incremento percentuale delle risorse attribuite di importo compreso, a seconda delle misure, tra il 10 ed il 25 per cento⁷². Gli enti interessati possono direttamente applicare all'importo loro assegnato tale maggiorazione, e che costituisce titolo sufficiente per l'accertamento in bilancio delle risorse aggiuntive.

Per le stesse finalità di contrasto degli effetti dell'incremento dei prezzi dei materiali e dei prodotti energetici, l'articolo 27 del citato decreto-legge n. 50 del 2022 consente ai concessionari di lavori pubblici – tra i quali, in particolare, quelli del settore autostradale – di aggiornare il quadro economico o il computo metrico del progetto esecutivo già approvato o in corso di approvazione alla data di entrata in vigore del decreto, in relazione al quale è previsto l'affidamento entro il 31 dicembre 2023. Ai fini dell'aggiornamento si utilizza il prezzario di riferimento più aggiornato.

A completamento di queste previsioni, con il recente decreto-legge n. 144 del 2022⁷³, si è stabilito in via generale che, ferme restando le disposizioni già introdotte per fronteggiare l'andamento dei prezzi, le risorse assegnate e non utilizzate per gli interventi del PNRR possono essere utilizzate dalle Amministrazioni titolari nell'ambito degli stessi interventi per fronteggiare gli oneri derivanti dagli aumenti dei prezzi di materie prime, materiali, attrezzature, lavorazioni, carburanti ed energia.

1.5 L'attuazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari

In sede di adozione del PNRR si è stabilito di integrare l'ammontare di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del Piano con ulteriori risorse nazionali da destinare a interventi che ne integrano e completano i contenuti, tenendo conto anche delle priorità indicate dalle risoluzioni parlamentari. A tal fine, è stato adottato⁷⁴ il Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), finanziato con risorse nazionali per complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026, destinate alle finalità previste nell'articolo 1 del decreto-legge n. 59 del 2021. La declinazione puntuale degli interventi del PNC è contenuta nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021 e, in particolare, nell'Allegato 1, che contiene le schede-progetto con gli obiettivi iniziali, intermedi e finali dei ventiquattro programmi del Piano. Per sei programmi cofinanziati da PNC e PNRR⁷⁵, da monitorare tramite ReGiS, il citato decreto del 15 luglio 2021 ha rinviato l'individuazione dei relativi obiettivi a un successivo provvedimento, di

⁷² Con l'articolo 29 del decreto-legge n. 144 del 2022 questa procedura di assegnazione è stata estesa anche a specifici interventi degli enti locali finanziati con le risorse del PNC.

⁷³ Art. 30 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144.

⁷⁴ Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante «Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101.

⁷⁵ Servizi digitali e cittadinanza digitale, Servizi digitali e competenze digitali, Tecnologie satellitari ed economia spaziale, Transizione 4.0, Piani urbani integrati, Ecobonus e Sismabonus 110%.

recente adozione⁷⁶. Le schede sono strutturate in scadenze trimestrali e specifiche relazioni di monitoraggio sono previste con la medesima cadenza temporale.

La complementarietà del Piano con il PNRR si manifesta:

- a livello progettuale, con una integrazione delle risorse per gli interventi già previsti nel PNRR (cosiddetti programmi e interventi cofinanziati);
- a livello di missione o di componente della missione, con la previsione di ulteriori investimenti (cosiddetti programmi e interventi PNC) che contribuiscono al raggiungimento delle finalità del PNRR.

Secondo quanto previsto anche da una specifica *milestone* del PNRR⁷⁷, al PNC si applicano un sistema di traguardi e obiettivi simile a quello del PNRR e le norme di semplificazione previste per il medesimo piano⁷⁸.

In base alle schede-progetto, è previsto il raggiungimento di 302 obiettivi entro il 2026, oltre due terzi dei quali entro il primo triennio (2021-2023). Per il 2022, in particolare, sono previsti 94 obiettivi, con il coinvolgimento di 8 amministrazioni centrali, di cui 54 da raggiungere entro il primo semestre dell'anno (Tabella 1.4).

Tabella 1.4 – Riepilogo obiettivi del PNC per amministrazione responsabile e anno
(numero di obiettivi)

Amministrazione responsabile	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
Ministero della Cultura	2	2	3	1		1	9
Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili	33	56	32	21	12	17	171
Ministero della Giustizia		8	8	6	5	4	31
Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali	2	1	2				5
Ministero dello Sviluppo economico	4	6	4	2		2	18
Ministero della Salute		10	10	5	5	6	36
Ministero dell'Università e della ricerca		2	2	2	2	2	10
Presidenza del Consiglio dei ministri	6	9	3	2		2	22
Totale	47	94	64	39	24	34	302

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze. Elaborazione RGS-IGAE dei dati delle schede progetto di cui all'Allegato 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021.

In base alle informazioni trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze dalle amministrazioni titolari dei programmi e degli interventi del PNC, per le 29 scadenze previste per il 30 giugno 2022⁷⁹ si evidenzia un sostanziale rispetto del cronoprogramma previsto, ad eccezione di tre interventi, nei

⁷⁶ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 1° agosto 2022, disponibile all'indirizzo: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/piano_nazionale_per_gli_investimenti_complementari_al_pnrr/index.html.

⁷⁷ M1C1-55, da raggiungere entro il 31 dicembre 2021, conseguita con l'adozione del citato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021.

⁷⁸ Articolo 14 del decreto-legge n. 77 del 2021 e articolo 1, comma 6, del decreto-legge n. 59 del 2021.

⁷⁹ Per maggiori dettagli si rinvia ai Report trimestrali sul Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, disponibili all'indirizzo:

https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/piano_nazionale_per_gli_investimenti_complementari_al_pnrr/index.html.

Il Report più aggiornato informa sullo stato di attuazione del PNC alla data del 30 giugno 2022.

quali i ritardi risultano riferibili a cause al di fuori del controllo delle Amministrazioni responsabili. Queste ultime hanno adottato le misure necessarie per far fronte alle criticità emerse.

In particolare, per tre obiettivi i ritardi risultano ascrivibili alla mancata autorizzazione dell'Unione europea per la concessione degli aiuti di Stato: si tratta, in particolare, del programma F.1 "Polis – Case dei servizi di cittadinanza digitale", per il quale – in ragione della non ancora intervenuta autorizzazione europea – si sono determinati ritardi nella pubblicazione dei bandi di gara, e dei due investimenti, relativi all'acquisto di locomotori e carri e all'elettificazione di raccordi intermodali, nell'ambito del programma C.4 "Rinnovo del materiale rotabile e infrastrutture per il trasporto ferroviario delle merci", di titolarità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Nell'ambito del programma C.2 "Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi – Navi", la gara per l'acquisto da parte di RFI di tre nuove navi veloci da destinare alla flotta operante nello stretto di Messina, benché bandita nei tempi previsti, non ha raccolto offerte, a causa del forte aumento dei prezzi energetici e delle materie prime. Pertanto, il 21 giugno 2022 è stato pubblicato un nuovo bando per due navi, con opzione sulla terza.

Va inoltre rilevato che non risultano ancora recuperati alcuni dei ritardi accumulati nei trimestri precedenti rispetto agli obiettivi del programma H.1 ("Contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo"). Restano ancora da pubblicare, infatti, bandi per poco più di 113 milioni di euro (su un totale di 1,2 miliardi assegnati all'iniziativa), relativi in particolare ai contratti del settore agroalimentare.

2 Gli strumenti per l'attuazione del PNRR

Il PNRR costituisce un sistema complesso di riforme e investimenti che vede coinvolte in sede attuativa le Amministrazioni centrali titolari della loro realizzazione e una pluralità di soggetti attuatori, dagli enti territoriali ad altri organismi pubblici o privati.

In ragione di queste caratteristiche strutturali, l'efficace attuazione del Piano si fonda, in primo luogo, sulla collaborazione di tutti i soggetti coinvolti, nonché sulla realizzazione di un sistema articolato di strumenti di monitoraggio e di controllo degli interventi, che prevede il coinvolgimento di tutti i soggetti a diverso titolo implicati nell'attuazione del Piano. Questo meccanismo di monitoraggio, illustrato nel paragrafo 2.1, è basato sull'adozione di un sistema informativo unitario deputato alla programmazione e alla gestione delle singole misure - il sistema ReGiS – appositamente sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze e la cui funzionalità è stata completata nel corso del primo semestre 2022. Il nuovo sistema informativo consente di operare il monitoraggio dell'attuazione con riferimento, per un verso, alle procedure ordinarie dei controlli amministrativi e contabili e, per altro verso, alle verifiche specificamente orientate alla valutazione del rispetto dei risultati (obiettivi e traguardi) e dei criteri (es. DNSH) previsti per la realizzazione del Piano.

Il processo di costante monitoraggio del Piano ha consentito, altresì, di prevenire situazioni di criticità e di adottare interventi correttivi, anche attraverso l'adozione di specifici interventi normativi. A titolo di esempio, nel quadro delle misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici finanziati dal PNRR e dal Piano degli investimenti complementari (PNC) sin dal 2021 erano state introdotte specifiche regole processuali per garantire il tempestivo conseguimento dei traguardi e degli obiettivi dei due Piani⁸⁰. Anche alla luce dell'esperienza applicativa maturata, sono state introdotte norme volte ad evitare, in modo più generalizzato, che l'eventuale insorgenza di contenziosi in sede amministrativa possa incidere negativamente sul tempestivo raggiungimento dei risultati previsti⁸¹.

Su un piano più ampio, a un monitoraggio complessivo dell'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza provvede la Commissione europea, che ha pubblicato il 1° marzo 2022 la prima relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del Dispositivo⁸². Nella relazione, la Commissione offre una panoramica dello stato di attuazione del Dispositivo e dei Piani nazionali adottati, e illustra, tra l'altro, il contributo del Dispositivo agli obiettivi climatici e digitali. La relazione descrive inoltre i meccanismi esistenti per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e il raccordo tra il Dispositivo e altre fonti di finanziamento dell'Unione europea, al fine di evitare la duplicazione dei finanziamenti.

La quantità di risorse attivate dal PNRR richiede inoltre un sistema di procedure che garantisca che le somme stanziare siano spese in modo corretto e onesto: in questo senso, anche in conformità a quanto richiesto dalla normativa istitutiva del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, è stato definito un sistema di controlli e di *audit* sull'attuazione del Piano, descritto nel paragrafo 2.2, e

⁸⁰ Articolo 48 del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021.

⁸¹ Articolo 3 del decreto-legge n. 85 del 2022, poi confluito nell'articolo 12-*bis* del decreto-legge n. 68 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2022.

⁸² La relazione annuale è prevista dall'articolo 31 del Regolamento (UE) 2021/241.

sono state attivate specifiche procedure, illustrate nel paragrafo 2.3, per contrastare le possibili infiltrazioni della criminalità organizzata e il riciclaggio.

Anche la Corte dei conti è fortemente coinvolta nelle attività di controllo del PNRR, tanto nell'ambito dello svolgimento delle proprie attività ordinarie quanto attraverso interventi più direttamente orientati all'attuazione del Piano. A tale ultimo riguardo, la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione, svolgendo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia con riferimento all'acquisizione e l'impiego delle risorse del PNRR, secondo criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea⁸³. Con riferimento a tale attività la Corte dei conti trasmette alle Camere, con cadenza almeno semestrale, una relazione sullo stato di attuazione del Piano⁸⁴. Ai controlli concorre anche il Collegio del controllo concomitante recentemente istituito⁸⁵ presso la Sezione Centrale Controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, la cui attività è essenzialmente finalizzata ad avere effetti acceleratori e propulsivi rispetto all'azione amministrativa, anche attraverso l'attivazione dei necessari correttivi in corso d'opera.

Come illustrato nel paragrafo 2.4, nell'ambito degli strumenti per l'attuazione del Piano, con il coinvolgimento degli organismi rappresentativi degli enti territoriali, sono state adottate numerose iniziative per mettere a disposizione strumenti di supporto e di assistenza alle amministrazioni coinvolte nella realizzazione delle misure, assicurando così l'efficace realizzazione degli interventi programmati.

La rilevanza degli interventi previsti, incidenti di fatto sul complesso delle politiche pubbliche, ha determinato, sin dalla definizione dell'architettura istituzionale che sorregge l'attuazione del Piano, l'esigenza di attribuire un ruolo essenziale nell'attuazione del Piano alle Regioni, anche in considerazione delle loro specifiche attribuzioni costituzionali. In tale ambito, assumono rilievo in particolare le misure riassunte nel paragrafo 2.5, che hanno inteso assicurare un efficace coordinamento anche attraverso il sistema delle Conferenze, tra le Amministrazioni centrali e gli enti territoriali con riferimento ai diversi interventi del Piano, nonché per definire la realizzazione di "progetti bandiera" proposti dalle Regioni e dalle Province autonome.

Non meno rilevante è stato l'impegno per assicurare il coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione del Piano, a partire dalla costituzione di un Tavolo permanente dedicato al partenariato economico, sociale e territoriale. Come illustrato nel paragrafo 2.6, in questi mesi il Tavolo ha operato costantemente seguendo un calendario regolare di incontri e raccogliendo materiali e spunti di riflessione in ordine alle misure del PNRR e alla loro attuazione, con un particolare interesse per i profili più strettamente connessi alle priorità trasversali. Recentemente, il Coordinatore del Tavolo ha raccolto i numerosi spunti e sollecitazioni in una relazione trasmessa alla Cabina di Regia per il PNRR.

⁸³ Articolo 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021. La Corte dei conti europea ha pubblicato la sua prima relazione speciale sui PNRR degli Stati membri l'8 settembre 2022. La relazione (relazione speciale n. 21 del 2022 "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione- È adeguata nel complesso, ma l'attuazione rimane a rischio") e le risposte della Commissione sono pubblicate nel sito della Corte dei conti europea (www.eca.europa.eu/it).

⁸⁴ La prima relazione è stata adottata il 29 marzo 2022. Il 28 luglio 2022 è stata, quindi, approvata la relazione avente a oggetto lo stato di attuazione del PNRR riferita al primo semestre 2022.

⁸⁵ Delibera del Consiglio di presidenza della Corte dei conti n. 272 del 10 novembre 2021, in attuazione dell'articolo 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020.

L'apertura ai soggetti istituzionali, alla società civile e al mondo della ricerca è al centro delle attività di comunicazione del PNRR, che si sono rivolte in primo luogo ai soggetti chiamati ad assicurare che le risorse arrivino dove serve e alla società nel suo complesso. L'obiettivo è far conoscere i contenuti delle misure e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio in modo trasparente, comprensibile e tempestivo.

Sono dunque proseguiti i "Dialoghi sul Piano nazionale di ripresa e resilienza" avviati lo scorso 15 novembre: nel corso di 24 incontri, svolti su tutto il territorio nazionale, rappresentanti del Governo (tra cui 18 Ministri), esperti e amministratori degli enti territoriali si sono confrontati con imprese, associazioni, studenti, giornalisti e cittadini sulle misure del Piano e sul loro impatto nelle diverse realtà. A partire dal 14 aprile 2022 è stata avviata la *newsletter* "Italia Domani #InFatti", che con cadenza quindicinale diffonde in modo aggregato e in un linguaggio chiaro le principali novità relative al PNRR, fornendo aggiornamenti sull'avanzamento, informazioni utili su bandi e scadenze, risposte a domande frequenti. Dal 7 settembre scorso ha preso avvio una nuova campagna di comunicazione istituzionale, articolata in uno spot generalista al quale seguiranno sei spot tematici dedicati alle singole missioni del Piano, con l'obiettivo di favorire l'accesso agli strumenti informativi a disposizione di amministrazioni, imprese e cittadini. Lo spot fa parte di una più ampia campagna di comunicazione che intende spiegare in maniera chiara ed efficace le trasformazioni promosse dal PNRR e che prevede l'organizzazione di eventi e incontri in luoghi rappresentativi dei progetti PNRR, in collaborazione con l'ANCI e con le 14 Città metropolitane. È, infine, proseguito lo sviluppo degli account social e del portale Italia Domani, con l'aggiornamento costante dei contenuti e la creazione di nuove sezioni; sono state inoltre avviate partnership editoriali con istituzioni e media per la diffusione di informazioni tempestive, accurate e accessibili sull'attuazione del Piano.

2.1 Il monitoraggio dell'attuazione del PNRR

Per assicurare il monitoraggio dell'attuazione del PNRR, il Ministero dell'economia e delle finanze ha sviluppato il sistema informativo ReGiS, che integra in un'unica piattaforma i diversi sistemi utilizzati dalle Pubbliche amministrazioni per il monitoraggio dei programmi di investimenti pubblici finanziati con fondi nazionali ed europei.

Il sistema ReGiS, pertanto, mira a essere il sistema unico centralizzato dove sono registrati tutti i dati di programmazione e attuazione non solo del PNRR, ma anche degli altri interventi cofinanziati da fondi europei e nazionali. Potrà essere utilizzato da tutte le amministrazioni pubbliche che gestiscono programmi di investimento, sia a livello centrale che territoriale.

In particolare, l'obiettivo del sistema ReGiS è quello di fornire uno strumento in grado di:

- supportare la gestione, il monitoraggio e il controllo delle iniziative finanziate (investimenti e riforme);
- garantire un unico punto di accesso per le Amministrazioni che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito dell'attuazione del PNRR (ad esempio, le amministrazioni centrali e gli enti locali). La centralizzazione delle informazioni sarà favorita dall'interoperabilità tra ReGiS e le principali basi dati nazionali;
- storicizzare tutti i dati rilevati in modalità strutturata e renderli disponibili per la consultazione da parte dei soggetti che ne hanno titolo (ad esempio, l'Organismo di *audit*, le amministrazioni titolari e la Commissione europea);

- archiviare la documentazione rilevante in ogni fase dei processi supportati.

In particolare, nel sistema informativo sono registrati i dati dell'avanzamento di ogni singolo intervento del PNRR e del Fondo complementare dal punto di vista materiale, finanziario e procedurale. Il sistema consente di disporre per ciascun progetto di un insieme completo di informazioni, tra cui:

- anagrafica completa (con dati relativi a costo, localizzazione, beneficiario, soggetto attuatore);
- stato delle procedure (progettazione, autorizzazioni, bandi, aggiudicazione lavori, inizio e conclusione lavori, stato di avanzamento lavori - SAL, collaudo);
- avanzamento finanziario (anticipazioni ricevute, spese sostenute, saldi erogati).

Il sistema ReGiS è interoperabile con le principali banche dati nazionali e garantisce l'assolvimento degli obblighi in merito al monitoraggio degli investimenti pubblici⁸⁶, anche attraverso un costante allineamento delle informazioni con quelle contenute nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)⁸⁷. Più in dettaglio, oltre alla BDAP, ReGiS è interoperabile con i seguenti sistemi:

- il sistema CUP (Codice Unico di Progetto), gestito dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che attribuisce i codici che identificano in maniera univoca i singoli progetti degli investimenti pubblici, facilitando, tra le altre cose, l'individuazione di eventuali casistiche di doppio finanziamento;
- il sistema SIMOG (Sistema Informativo Monitoraggio Gare) dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nel quale vengono registrati in maniera univoca i codici di tutti i contratti pubblici delle amministrazioni, anche territoriali, garantendo il controllo sulle imprese che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica;
- il sistema della fatturazione elettronica, attraverso cui vengono emesse e registrate le fatture di tutte le imprese che erogano beni e servizi in favore delle amministrazioni pubbliche, anche territoriali;
- i sistemi SIOPE+, SICOGE e PCC che consentono il recupero dei dati relativi ai pagamenti e alle fatture elettroniche collegate a un determinato CUP.

In conformità agli impegni assunti con la Commissione europea, il sistema ReGiS è entrato a regime entro il 30 giugno 2022 con il rilascio di tutte le principali funzionalità e nei mesi scorsi si è proceduto all'attivazione delle utenze dei diversi soggetti coinvolti nella sua alimentazione e utilizzo. Le Amministrazioni stanno procedendo al caricamento delle informazioni di attuazione ad oggi disponibili.

Per favorire una rapida adozione e un corretto utilizzo del nuovo sistema informativo, il Ministero dell'economia e delle finanze sta fornendo assistenza alle Amministrazioni. In particolare:

a) sono state attivate delle *task force* dedicate, attualmente impegnate in attività di tutoraggio, finalizzate a garantire un completo popolamento delle informazioni all'interno di ReGiS;

b) sono stati erogati corsi di formazione a beneficio delle Amministrazioni centrali titolari di misure PNRR e dei soggetti attuatori (Regioni, enti locali, ecc.), nonché è stata resa disponibile la documentazione di supporto, al fine di fornire a tutti gli attori coinvolti nel Piano un adeguato livello di conoscenza dello strumento e del sistema di monitoraggio;

⁸⁶ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

⁸⁷ Articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

c) nei prossimi mesi saranno organizzate ulteriori sessioni formative specifiche rivolte agli enti locali, in stretta collaborazione con ANCI, finalizzate a supportare questi ultimi nel corretto popolamento dei dati di monitoraggio all'interno del sistema ReGiS.

Il 21 giugno 2022 è stata pubblicata la circolare n. 27 della Ragioneria generale dello Stato sul monitoraggio del PNRR e le annesse Linee guida volte a fornire indicazioni puntuali in merito all'utilizzo del sistema ReGiS⁸⁸. La Circolare e le Linee Guida forniscono ai vari soggetti che intervengono nel processo di monitoraggio del PNRR (Servizio centrale per il PNRR, Amministrazioni centrali titolari e soggetti attuatori) indicazioni operative relative alle modalità di alimentazione del sistema. Inoltre, la Circolare definisce le tempistiche entro le quali ciascun attore è tenuto a svolgere le attività che lo coinvolgono attivamente. In particolare, le procedure di aggiornamento delle informazioni sul sistema – da effettuarsi mensilmente – prevedono che ciascun soggetto attuatore carichi i dati di progetto entro il decimo giorno successivo al termine del mese e che ciascuna Amministrazione centrale titolare concluda la “validazione” dei dati di monitoraggio entro i dieci giorni successivi.

Dopo le prime due scadenze di monitoraggio (20 luglio e 20 agosto 2022) risultano presenti nel sistema circa 73.000 progetti per un valore complessivo di oltre 65 miliardi di euro. I soggetti Attuatori e le amministrazioni titolari stanno procedendo al completamento del corredo informativo dei progetti per i quali i controlli automatici di completezza e coerenza, previsti dal sistema ReGiS, hanno restituito segnalazioni.

Le principali informazioni raccolte attraverso ReGiS saranno rese disponibili al pubblico in formato aperto ed elaborabile. La legge di bilancio per il 2021⁸⁹ ha infatti impegnato il Governo a rilevare i dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto del PNRR e a renderli disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi. La Ragioneria generale dello Stato sta provvedendo a rendere man mano accessibili in formato elaborabile e in formato navigabile i dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, assieme ai costi programmati e ai traguardi e agli obiettivi perseguiti. La tempistica di diffusione dipende dall'effettivo grado di trasmissione e validazione dei dati al sistema ReGiS da parte delle amministrazioni titolari di finanziamenti nell'ambito del Piano.

Tra la fine del 2021 e la prima metà del 2022 sono state pubblicate nella sezione “Catalogo Open Data” del portale Italia Domani – il principale veicolo di comunicazione e di promozione istituzionale del PNRR – le informazioni relative al quadro finanziario di riparto delle risorse del PNRR e PNC tra le diverse misure e alla programmazione dei traguardi e degli obiettivi ad esse associati, nonché informazioni di maggior dettaglio sui progetti già avviati al 31 dicembre 2021 nell'ambito delle misure stesse. I dati sono resi disponibili con licenza CC-BY 4.0 e saranno periodicamente aggiornati.

È, inoltre, in corso di sviluppo un progetto editoriale che consentirà un'ampia fruizione dei dati anche a un'utenza non specialistica, attraverso strumenti di ricerca, consultazione e visualizzazione intuitivi e flessibili.

⁸⁸ Circolare della Ragioneria generale dello Stato 21 giugno 2022, n. 27 “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Monitoraggio delle misure PNRR.

⁸⁹ Articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. In attuazione di tale norma si veda anche l'articolo 9 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2021.

Nel dettaglio, le informazioni attualmente disponibili attraverso il portale Italia Domani sono riportate nei relativi *dataset* come segue:

- **Quadro finanziario del PNRR**, che riporta il corredo anagrafico di dettaglio per ciascuna misura e sub-misura, incluso l'ammontare del finanziamento e la modalità di sostegno finanziario (prestiti o sovvenzioni) definita dall'Allegato alla decisione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021, che ha approvato il PNRR italiano.
- **Milestone e Target - programmazione del PNRR**, che associa a ciascuna misura o sub-misura del Piano i relativi traguardi e obiettivi riportandone la descrizione dettagliata, la classificazione relativa alla rilevanza nazionale o europea, il trimestre e l'anno di conseguimento. Inoltre, per i traguardi sono riportate le descrizioni degli indicatori qualitativi e per gli obiettivi i valori quantitativi di partenza e di obiettivo, con la relativa unità di misura. Per i traguardi e gli obiettivi di rilevanza europea sono presenti anche la descrizione e ulteriori informazioni sui meccanismi di verifica.
- **Milestone e Target – attuazione**, che riporta per ogni traguardo e obiettivo di rilevanza europea in scadenza al quarto trimestre 2021 e al secondo trimestre 2022 la misura del Piano e l'amministrazione titolare, una sintesi descrittiva delle principali evidenze di attuazione e i collegamenti ipertestuali a tutti i documenti che attestano il conseguimento dell'impegno.
- **Tag per il sostegno climatico e digitale del PNRR**, che indica, per ciascuna misura o sub-misura, i campi di intervento dell'Allegato VI e VII del Regolamento (UE) 2021/241, con il rispettivo TAG, il coefficiente di sostegno e l'ammontare di risorse associato.
- **Progetti del PNRR**, che, sulla base delle informazioni relative alle attività rendicontate alla Commissione europea al 31 dicembre 2021, associa a ciascuna misura o sub-misura e al loro corredo informativo i progetti identificati tramite Codice Unico di Progetto (CUP). Per ciascun CUP sono riportati la natura, il titolo e i finanziamenti totali e distinti per fonte.
- **Soggetti del PNRR** che, sulla base delle informazioni relative alle attività rendicontate alla Commissione europea al 31 dicembre 2021, associa a ciascun progetto/CUP riconducibile alla misura o sub-misura di riferimento del PNRR le informazioni su Codice Fiscale, denominazione, forma giuridica e codice ATECO dell'attività economica dei soggetti programmatore, attuatore e beneficiario.
- **Localizzazione dei progetti PNRR**, che, sulla base delle informazioni relative alle attività rendicontate alla Commissione europea al 31 dicembre 2021, associa a ciascun progetto/CUP riconducibile alla misura o sub-misura di riferimento del PNRR le informazioni su Regione, Provincia, Indirizzo e Cap di localizzazione del progetto.
- **Gare PNRR**, che, sulla base delle informazioni relative alle attività rendicontate alla Commissione europea al 31 dicembre 2021, associa a ciascun progetto/CUP riconducibile alla misura o sub-misura di riferimento del PNRR le informazioni sulle gare identificate tramite Codice Identificativo della Gara (CIG). Per ciascun CIG sono riportati il Codice Fiscale o la partita IVA, la denominazione, la forma giuridica e il settore ATECO del realizzatore o aggiudicatario, la descrizione della procedura di aggiudicazione e l'importo aggiudicato.
- **Tag Progetti PNRR** che, sulla base delle informazioni relative alle attività rendicontate alla Commissione europea al 31 dicembre 2021, associa a ciascun progetto/CUP riconducibile alla misura o sub-misura di riferimento del PNRR i campi di intervento dell'Allegato VI e VII del

Regolamento (UE) 2021/241, con il rispettivo TAG e il coefficiente di sostegno e l'ammontare di risorse associato.

Sono, inoltre, resi disponibili tre *dataset* relativi, rispettivamente, alla descrizione dei programmi del Piano nazionale complementare (PNC), agli obiettivi a essi associati e al relativo quadro finanziario.

2.2 Il controllo e l'*audit* sull'attuazione del PNRR

Il sistema dei controlli del PNRR è articolato su due principali livelli, finalizzati, da un lato, alla verifica del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi e, dall'altro, della valutazione della regolarità amministrativa contabile delle spese e delle procedure connesse all'attuazione dei progetti. In particolare, nell'ambito del PNRR sono previsti:

a) controlli amministrativo-contabili

Tali controlli seguono le ordinarie procedure previste dalla normativa nazionale, secondo l'ordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del PNRR e sono volti a garantire la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativo-contabile nonché l'analisi e la valutazione della spesa ai fini del miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica⁹⁰.

A tale processo di controllo "ordinario" partecipano, secondo le rispettive competenze e funzioni, gli organismi nazionali (Uffici centrali di bilancio, Corte dei conti, Autorità Nazionale Anticorruzione, ecc.) che supervisionano anche le procedure e le spese relative ai progetti del PNRR⁹¹. Nello specifico, per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni centrali, i controlli contabili si sostanziano nelle verifiche istruttorie svolte dagli Uffici centrali di bilancio costituiti presso i Ministeri sugli atti di impegno e pagamento. I controlli di natura amministrativa si esplicano invece sugli atti che approvano bandi e avvisi per la selezione dei progetti, sugli atti attraverso i quali si provvede all'assegnazione dei fondi ai soggetti attuatori (come gli enti territoriali) nonché sugli atti che approvano contratti;

b) controlli specifici per il PNRR

Tali tipologie di controlli si esplicano sugli atti di rendicontazione del PNRR (rendicontazioni di spese e di traguardi e obiettivi) in corrispondenza dell'avanzamento fisico e finanziario dei singoli progetti e interventi e sono svolti dai diversi soggetti coinvolti a vario titolo (e a vari livelli) nell'attuazione delle riforme e degli investimenti PNRR (soggetti attuatori, Amministrazioni centrali titolari delle misure, Servizio centrale per il PNRR costituito presso la Ragioneria generale dello Stato).

Con riferimento alle rendicontazioni di traguardi e obiettivi, i controlli specifici riferiti al PNRR sono svolti in conformità alle regole previste dal Piano stesso (quali, ad esempio, quelle riferite al rispetto delle condizionalità previste dal Regolamento(UE) 2021/241 e degli ulteriori requisiti connessi alla singola misura, del principio DNSH "*Do No Significant Harm*", nonché dei principi trasversali del PNRR) e sono finalizzati ad assicurare l'effettivo e soddisfacente avanzamento e il conseguimento

⁹⁰ Articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e decreto-legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

⁹¹ Ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, «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». Con la deliberazione n. 1 del 2022 la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti ha chiarito che i decreti di approvazione di contratti stipulati in attuazione del PNRR sono da assoggettare al controllo preventivo di legittimità.

dei traguardi e degli obiettivi secondo le previsioni indicate nell'Allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021 e nei successivi Accordi operativi (OA)⁹².

Con riferimento alle rendicontazioni delle spese, i soggetti attuatori garantiscono e attestano la loro regolarità attraverso lo svolgimento di verifiche amministrativo-contabili su tutte le procedure e le spese esposte nei rendiconti trasmessi all'Amministrazione centrale titolare della misura. Quest'ultima, a sua volta, attraverso l'Ufficio di rendicontazione e controllo della propria Unità di missione, svolge – in aggiunta alle verifiche ordinarie previste dalla normativa vigente – ulteriori controlli specifici per le misure PNRR (di natura formale su tutti gli atti e di natura sostanziale su base campionaria) finalizzati, in particolare, ad attestare la correttezza e la conformità alla normativa di riferimento delle procedure di gara o di affidamento espletate per l'attuazione dell'intervento nonché l'effettività, la legittimità e l'ammissibilità delle spese sostenute e rendicontate dai soggetti attuatori.

A valle dei suddetti controlli, l'Amministrazione centrale titolare provvede al successivo inoltro dell'avanzamento della misura di propria competenza al Servizio centrale per il PNRR, il quale, a sua volta, provvede – preliminarmente all'elaborazione delle richieste di pagamento alla Commissione europea – alla verifica della completezza e della coerenza delle rendicontazioni presentate dalle Amministrazioni centrali relativamente al raggiungimento di traguardi e obiettivi e alle spese sostenute per ciascuna linea di intervento.

Nello scorso mese di marzo⁹³ è stato costituito, nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, uno specifico Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR, coordinato dal Servizio centrale per il PNRR, con la finalità di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal Piano⁹⁴. Tra i compiti del Tavolo rientrano, in particolare: l'analisi delle tematiche comuni afferenti alle attività di controllo e rendicontazione del PNRR, anche al fine dell'elaborazione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, di linee guida e indirizzi per le singole amministrazioni; l'analisi delle metodologie e degli strumenti di supporto alle attività di controllo e rendicontazione e la formulazione di proposte di aggiornamento o revisione riferite anche al quadro normativo e regolamentare. Il 14 luglio 2022 si è tenuto il primo incontro del Tavolo con la partecipazione dei rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, dei referenti delle Amministrazioni centrali titolari di misure del PNRR e degli Organismi istituzionali (Corte dei conti e organismo indipendente di *audit*). Nell'ambito della riunione si sono esaminate questioni relative: alla definizione di linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione; alle modalità di individuazione e di verifica del titolare effettivo; ai controlli *ex ante* ed *ex post* su conflitti di interessi e doppio finanziamento; alla procedura di *assessment* degli obiettivi e dei traguardi rendicontati nell'ambito della seconda richiesta di pagamento alla Commissione europea, presentata dal Servizio centrale per il PNRR; alla procedura di rendicontazione dei *monitoring step* di cui all'*Annex II* degli accordi operativi; alla

⁹² Con gli Accordi operativi del 21 dicembre 2021 sono stati stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi (*milestone* e *target*) necessari per il riconoscimento delle erogazioni semestrali di risorse PNRR in favore dell'Italia.

⁹³ Determina del Ragioniere generale dello Stato n. 57 del 9 marzo 2022.

⁹⁴ Il Tavolo è composto dai dirigenti preposti agli uffici di rendicontazione e controllo delle Unità di missione PNRR istituite presso ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi del PNRR e presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un dirigente dell'Ispettorato generale di finanza, un dirigente dell'Ispettorato dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, un dirigente del Servizio centrale per il sistema delle Ragionerie e per il controllo interno dipartimentale, nonché un dirigente per ciascun Ufficio centrale di bilancio presso le amministrazioni titolari di interventi del PNRR.

rendicontazione sul sistema informativo ReGiS di obiettivi e traguardi nazionali, degli “indicatori comuni” e delle quote di cofinanziamento delle misure PNRR con altre fonti europee.

A seguito dei contributi pervenuti nell’ambito del Tavolo, con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 30 dell’11 agosto 2022⁹⁵, sono state approvate le *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*. Nell’ambito delle linee guida viene svolta una ricognizione dei principali flussi procedurali inerenti ai processi di controllo e rendicontazione del PNRR e sono indicati gli obblighi e gli adempimenti posti in capo ai vari soggetti coinvolti nell’attuazione del Piano. Sono, inoltre, fornite indicazioni di massima e suggerimenti operativi sulle procedure di controllo e rendicontazione delle diverse misure del Piano.

A fianco del Tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR opera anche la “Rete dei referenti antifrode del PNRR”, che rappresenta uno strumento di coordinamento delle azioni volte a garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitto di interessi e doppio finanziamento e a definire misure e azioni efficaci e proporzionate in proposito. Della Rete – presieduta da un dirigente del Servizio centrale per il PNRR – fanno parte, oltre ai rappresentanti del Servizio centrale, rappresentanti della Guardia di finanza e un referente antifrode designato da ciascuna amministrazione centrale titolare di misure PNRR.

Nell’ambito della Rete, si realizzano anche le attività di collaborazione previste dal Protocollo di intesa sottoscritto il 17 dicembre 2021 tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Comando generale della Guardia di finanza. Nel suddetto Protocollo sono stabilite apposite disposizioni inerenti alla condivisione di dati e informazioni sui soggetti attuatori, realizzatori ed esecutori degli interventi PNRR, anche mediante l’interoperabilità delle banche dati, con l’obiettivo di individuare i settori caratterizzati da maggiori profili di rischio di frodi. Gli interventi da parte della Guardia di finanza realizzati nell’ambito del Protocollo sono effettuati in stretto coordinamento con le attività di controllo della Ragioneria generale dello Stato e delle amministrazioni titolari. Nel mese di luglio 2022 si sono tenuti i primi due incontri della Rete dei referenti antifrode del PNRR, cui hanno preso parte anche ulteriori Organismi esterni a vario titolo interessati (ANAC, Corte dei conti, Banca d’Italia, Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione europea (COLAF), Organismo di *audit*, Invitalia - Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa Spa). Nell’ambito degli incontri si è provveduto ad approfondire i temi connessi all’analisi dei rischi e alla metodologia di campionamento, dedicando specifici approfondimenti all’utilizzo dell’applicativo della Commissione europea ARACHNE – *Anti-fraud IT System* e alla piattaforma integrata antifrode PIAF, realizzata dalla Ragioneria generale dello Stato in collaborazione con il COLAF. Si sono inoltre valutati gli sviluppi operativi del Protocollo d’intesa con la Guardia di finanza e i principali contenuti del manuale, in corso di finalizzazione da parte del Servizio centrale per il PNRR, relativo alla strategia antifrode nell’attuazione del PNRR.

Ulteriori e specifiche attività di controllo sono di competenza dell’Organismo di *audit* quale organo indipendente istituito⁹⁶ presso l’Ufficio XIII dell’Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE) della Ragioneria generale dello Stato, che opera in conformità con gli *standard* internazionali di *audit* e che svolge principalmente due tipologie di controllo, di cui viene dato conto periodicamente nelle Sintesi degli Audit⁹⁷:

⁹⁵ Il testo della circolare è pubblicato nel sito www.rgs.mef.gov.it e nel portale Italia Domani.

⁹⁶ Articolo 7 del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021.

⁹⁷ Articolo 22, paragrafo 2, lettera c), punto ii) del Regolamento UE 2021/241

- verifiche di sistema volte ad accertare i requisiti di capacità amministrativa e di affidabilità dei sistemi di controllo interno;
- verifiche *ex post* finalizzate alla valutazione della veridicità e dell'affidabilità dei dati di *performance* con riferimento al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi del Piano.

Con riferimento all'attività dell'Organismo, il 9 dicembre 2021 si è concluso il primo audit di sistema, che – in linea a quanto previsto dalla Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 – è stato finalizzato a verificare la rispondenza del sistema informativo ReGiS agli obblighi previsti dall'articolo 22 del Regolamento (UE) n. 2021/241 in materia di raccolta, gestione, conservazione e accesso ai dati che riguardano l'attuazione degli interventi e l'utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione dal Fondo per la ripresa e la resilienza.

Secondo quanto stabilito dalla citata Decisione di esecuzione del Consiglio, la prima richiesta di pagamento (presentata dall'Italia il 30 dicembre 2021) doveva essere accompagnata anche da una relazione finale di audit di sistema, in grado di attestare anche l'adeguatezza dei sistemi informativi adottati nella fase transitoria di attuazione del PNRR e i progressi nello sviluppo del sistema informativo del Piano (ReGiS). La relazione ha valutato in maniera complessivamente positiva le soluzioni adottate, reputandole in grado di soddisfare il traguardo concordato per la fine del 2021 e i requisiti necessari alla raccolta, all'archiviazione e all'accessibilità dei dati richiesti dal Regolamento (UE) 2021/241, permettendo la rendicontazione nei tempi della *milestone* M1C1-68. La relazione, inoltre, ha raccomandato la definizione, entro il 30 giugno 2022, di un piano dettagliato dell'attività formativa sulle funzionalità di ReGiS per gli utenti del sistema.

Nel primo semestre 2022 l'Organismo di *audit* ha svolto verifiche di sistema su alcune delle Amministrazioni centrali titolari di misure (Ministero della transizione ecologica, Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale e Ministero della salute) e *test* di convalida su un campione di 28 traguardi e 2 obiettivi inclusi nella prima richiesta di pagamento trasmessa alla Commissione europea. All'interno di quest'ultimo controllo, sono state oggetto di verifica anche le attività del Servizio centrale per il PNRR nel processo di rendicontazione della prima richiesta di pagamento alla Commissione europea.

Nell'ambito degli *audit* di sistema, è stata analizzata la documentazione riguardante: a) le procedure del Sistema di Gestione e Controllo (SIGECO); b) i manuali e gli strumenti operativi implementati; c) le piste di controllo, i dati sul raggiungimento di obiettivi e traguardi e i documenti relativi alle verifiche eseguite. Le suddette analisi sono state effettuate sulla base delle seguenti attività: i) compilazione di apposite *check list*; ii) redazione del Rapporto provvisorio; iii) ricezione delle controdeduzioni alle osservazioni preliminari; iv) redazione del Rapporto definitivo con le valutazioni e raccomandazioni finali.

I principali risultati indicano che i SIGECO delle quattro Amministrazioni sottoposte ad audit funzionano, pur necessitando di alcuni miglioramenti che saranno monitorati nell'ambito dei *follow-up* pianificati nel secondo semestre 2022.

Nel mese di ottobre sono previsti ulteriori *audit* di sistema. Come indicato nella propria Strategia, l'Organismo verificherà che siano garantite, presso il Servizio centrale per il PNRR, l'efficiente organizzazione e definizione delle procedure per coordinare, monitorare, rendicontare e controllare la realizzazione del PNRR. Nell'ambito dell'attività di *audit* verrà svolto anche il *follow-up* sulle

risultanze e le osservazioni del report dell'*audit* di sistema del 9 dicembre 2021 rispetto alla conformità del sistema ReGiS. Inoltre, sempre nel mese di ottobre, si svolgeranno altri due audit di sistema e riguarderanno due Amministrazioni titolari di misure (Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero del turismo). Per quanto riguarda i test di convalida su obiettivi e traguardi in scadenza al 31 dicembre 2021, questi hanno riguardato il controllo sostanziale sul loro effettivo raggiungimento, in coerenza con quanto stabilito nell'Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021. È stata quindi analizzata la documentazione probatoria relativa al conseguimento degli obiettivi e dei traguardi inserita sul sistema informativo, la struttura organizzativa dell'Amministrazione centrale titolare e la correttezza delle procedure di rendicontazione presso il Servizio centrale per il PNRR.

Entro la fine del secondo semestre 2022 saranno effettuati i test di convalida su un campione di 14 traguardi e un obiettivo inclusi nella seconda richiesta di pagamento trasmessa alla Commissione europea.

Ai fini della presentazione delle due richieste di pagamento già presentate alla Commissione europea, l'Organismo indipendente di *audit* ha raccolto gli esiti delle verifiche sopra descritte in due Sintesi degli Audit⁹⁸.

2.3 La prevenzione delle infiltrazioni criminali

L'ampiezza e la varietà degli interventi previsti dal PNRR in una molteplicità dei settori economici e produttivi impongono di dedicare particolare attenzione, nelle fasi di attuazione del Piano, ai presidi volti a garantire un corretto utilizzo dei fondi e per evitare infiltrazioni criminali.

A tal fine, come chiarito nella circolare del Ministero dell'interno del 13 giugno 2022, il Governo ha inteso realizzare un sistema efficace di monitoraggio e di prevenzione incentrato, a livello centrale, sull'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, costituito presso il Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale con decreto del Ministero dell'interno 8 aprile 2020. L'Organismo ha carattere interforze⁹⁹ e svolge attività di monitoraggio del sistema economico nazionale, avvalendosi della condivisione delle informazioni a disposizione di tutte le Forze di polizia, al fine di intercettare in via preventiva fenomeni di infiltrazione criminale.

⁹⁸ La Sintesi degli audit del 29 dicembre 2021 raccoglie gli esiti delle verifiche svolte presso il Servizio Centrale del PNRR, sulle procedure, sui documenti di lavoro e sugli standard minimi per la gestione dei dati sul Sistema informativo.

La Sintesi degli audit del 27 giugno 2022 riporta gli esiti degli audit di sistema e dei test di convalida svolti nel primo semestre 2022.

⁹⁹ Ne fanno parte rappresentanti di:

- Comando generale dell'Arma dei Carabinieri;
- Comando generale della Guardia di finanza;
- Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;
- Direzione centrale per i servizi antidroga;
- Direzione centrale Anticrimine della Polizia di Stato;
- Direzione Investigativa Antimafia;
- Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia della Direzione Centrale della Polizia Criminale;
- Servizio Analisi Criminale della Direzione centrale della Polizia criminale;
- Servizio Polizia postale e delle comunicazioni della Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato.

La caratterizzazione interforze è comune anche al Gruppo interforze centrale (GIC), istituito in via permanente¹⁰⁰ presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, per lo svolgimento delle attività di monitoraggio, raccolta e analisi delle informazioni antimafia, nonché per il supporto specialistico all'attività di prevenzione amministrativa dei prefetti, anche in relazione alla realizzazione di opere di massimo rilievo ed al verificarsi di circostanze emergenziali. Il Gruppo, che opera nell'ambito del Servizio analisi criminale della Direzione centrale della polizia criminale e ha sostituito precedenti Gruppi costituiti con riferimento a specifiche opere o interventi, si articola in due sezioni, specializzate rispettivamente in grandi opere infrastrutturali e grandi eventi e processi di ricostruzione e riqualificazione a seguito anche di emergenze di protezione civile.

Tale sistema di monitoraggio si affianca, per le infrastrutture e gli insediamenti prioritari inclusi negli strumenti di pianificazione e di programmazione¹⁰¹, allo specifico modello di prevenzione, incentrato su un livello centrale identificato nel Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP)¹⁰² e in snodi territoriali costituiti da gruppi interforze coordinati dalle Prefetture¹⁰³. Per tali opere continua ad applicarsi il sistema di prevenzione che prevede, tra l'altro, il ricorso a protocolli di legalità, sottoscritti tra le prefetture territorialmente competenti e gli affidatari o i contraenti generali, sulla base degli schemi tipo adottati con la delibera CIPE n. 62 del 2020, su proposta del CCASIIP.

Per quanto riguarda gli strumenti operativi, il sistema di prevenzione si incentra essenzialmente sulla documentazione antimafia e, in particolare sulle informazioni antimafia, disciplinate dal Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia. In tale contesto, assume centralità un efficace utilizzo delle funzioni della Banca Dati Nazionale unica della Documentazione Antimafia (BDNA). Come evidenziato nella ricordata circolare n. 13 del 2022, la Banca Dati è stata opportunamente aggiornata, con modifiche operative a decorrere dal 17 maggio scorso, al fine di richiedere che all'atto dell'accesso alla Banca Dati per l'acquisizione della documentazione antimafia sia indicato espressamente se la richiesta di documentazione si riferisce a un intervento attuativo del PNRR, in modo da poter tracciare in modo univoco la mappatura degli operatori economici coinvolti nell'attuazione del Piano.

Questo tracciamento sarà anche utile al fine di monitorare in modo tempestivo l'eventuale adozione di misure restrittive nei confronti degli operatori per i quali sia riscontrato un rischio di infiltrazione criminale, al fine di scongiurare, in primo luogo, forme di ingerenza della criminalità organizzata

¹⁰⁰ L'istituzione del Gruppo è stata prevista dall'articolo 1, comma 385, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e la relativa disciplina è contenuta nel decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della difesa 15 dicembre 2020.

¹⁰¹ Art. 201 del codice dei contratti pubblici.

¹⁰² Il Comitato è composto in maniera multidisciplinare dai rappresentanti delle amministrazioni interessate alla materia: Ministero dell'Interno, Dipartimento per la programmazione economica (Presidenza del Consiglio dei ministri), Ministero della giustizia, Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e, per la prevenzione e il contrasto dei tentativi di riciclaggio, Ministero dell'economia e delle finanze. Fanno inoltre parte del Comitato l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), la Direzione nazionale antimafia (DNA) e la Direzione investigativa antimafia (DIA).

¹⁰³ A livello provinciale sono costituiti, presso le prefetture-uffici territoriali del Governo interessate territorialmente, Gruppi interforze coordinati da un dirigente degli stessi uffici e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza, da un rappresentante del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche, da un rappresentante della Direzione territoriale del lavoro, nonché da un funzionario del Centro operativo della Direzione investigativa antimafia competente per territorio. I predetti Gruppi interforze operano in collegamento con la Direzione investigativa antimafia che, nel caso di opere che interessano il territorio di più province, assicura il raccordo delle attività dei Gruppi istituiti presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, nonché con il Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere. (articolo 7, comma 3, del DM 21 marzo 2017).

nell'ambito delle attività di attuazione del PNRR. Un efficace tracciamento dovrebbe, inoltre, consentire di adottare tempestivamente le misure necessarie a garantire il rispetto dei termini previsti per la realizzazione degli interventi del Piano e di valutare se sussistano i presupposti per l'applicazione delle misure di carattere conservativo previste nell'ambito della legislazione vigente, dalla prevenzione collaborativa¹⁰⁴, al commissariamento *ad contractum*¹⁰⁵, all'applicazione del controllo giudiziario e all'ultimazione delle opere o la prosecuzione di forniture di beni e servizi essenziali¹⁰⁶.

Anche al fine di rafforzare il supporto alle amministrazioni locali titolari di interventi nell'ambito del PNRR nell'adempimento degli obblighi previsti in materia di monitoraggio, controllo e rendicontazione dei finanziamenti, con particolare riferimento alle verifiche riferite al divieto di doppio finanziamento, al contrasto dei conflitti di interesse e alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose, in sede di conversione del decreto-legge n. 68 del 2022¹⁰⁷, il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione alle proprie competenze, sono stati autorizzate ad assumere, per il biennio 2022-2023, rispettivamente 400 e 300 unità di personale. Si è prevista, inoltre, la stipula di un protocollo di intesa tra il Ministero dell'interno e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per definire modalità di collaborazione nei controlli anche attraverso la costituzione di presidi territoriali unitari tra le prefetture e le ragionerie territoriali dello Stato.

Si segnala, altresì, che l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), costituita presso la Banca d'Italia, alla quale sono affidate nel nostro ordinamento funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ha adottato una specifica comunicazione¹⁰⁸ riferita alla prevenzione di fenomeni di criminalità finanziaria connessi al COVID-19 e al PNRR. In particolare, nella comunicazione si segnala l'esigenza di sensibilizzare gli uffici pubblici all'adozione di presidi funzionali all'individuazione e alla comunicazione delle operazioni sospette, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 231 del 2007 e della relativa disciplina attuativa, eventualmente facendo ricorso a procedure di selezione automatica delle operazioni anomale basate su parametri quantitativi e qualitativi, in relazione alla complessità dell'attività svolta e alle proprie caratteristiche organizzative. Si richiama altresì l'esigenza di assicurare controlli tempestivi ed efficaci sulla cosiddetta documentazione antimafia e di individuare, come richiesto dalla disciplina istitutiva del Dispositivo di ripresa e resilienza, il titolare effettivo dei fondi e degli appalti, come definito dalla disciplina antiriciclaggio, tenendo conto della nozione e delle indicazioni contenute nel decreto legislativo n. 231 del 2007 e avvalendosi dell'ausilio di *database* pubblici o privati, ove accessibili.

2.4 Le iniziative per il supporto dell'attuazione del PNRR

Le strutture amministrative dei soggetti attuatori, in particolare degli enti territoriali, sono fortemente sollecitate dal PNRR, la cui realizzazione pone una notevole pressione organizzativa e di

¹⁰⁴ Di cui all'articolo 94-*bis* del decreto legislativo n. 159 del 2011.

¹⁰⁵ Di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90 del 2014 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014.

¹⁰⁶ Nei casi dell'articolo 94, comma 3, del decreto legislativo n. 159 del 2011.

¹⁰⁷ Art. 12, commi da 1-*sexies* a 1-*novies*, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 agosto 2022, n. 108.

¹⁰⁸ Comunicazione UIF dell'11 aprile 2022, pubblicata *on-line* all'indirizzo <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-Covid-19-e-PNRR-11.04.2022.pdf>.

risultato. Su un piano generale¹⁰⁹, le Amministrazioni, centrali e territoriali, quali soggetti attuatori di progetti e azioni finanziati con le risorse del PNRR, possono porre a carico del PNRR le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti, nei limiti degli importi previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto. Le condizioni per l'imputazione ai costi degli interventi di tali spese di personale, che devono riferirsi esclusivamente a nuove assunzioni, anche di esperti esterni, sono specificati dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 4 del 18 gennaio 2022. Come precisato dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 6 del 2022 non risultano, invece, ammissibili al finanziamento nell'ambito del PNRR i fabbisogni per attività di assistenza tecnica¹¹⁰. Tali attività potranno essere, quindi, finanziate esclusivamente con risorse nazionali. A tale scopo, i programmi operativi complementari finanziati con risorse nazionali aggiuntive sono stati prorogati al 31 dicembre 2026 e potranno essere utilizzati anche per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del PNRR¹¹¹. Alla luce di tale quadro di riferimento generale, il Governo è, dunque, impegnato per sostenere il rafforzamento della capacità amministrativa di Regioni ed enti locali, attraverso una serie di misure che comprendono interventi di:

- a) rafforzamento delle dotazioni di personale e ricorso a rapporti di collaborazione tramite disposizioni per consentire l'assunzione temporanea di personale destinato a supportare direttamente o indirettamente gli enti coinvolti, in particolare:
 - 1) un gruppo di 1.000 esperti da impiegare per tre anni a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire assistenza tecnica;
 - 2) 2.800 tecnici per rafforzare le amministrazioni pubbliche del Sud a carico del bilancio nazionale¹¹²;
 - 3) misure per favorire nuove assunzioni¹¹³;
- b) supporto strumentale inteso sia come offerta di servizi assistenza tecnica¹¹⁴, sia come supporto tecnico operativo¹¹⁵, tramite convenzioni con società a partecipazione pubblica.

Con riferimento al rafforzamento degli organici, è stato completato entro il 2021 il reclutamento, nell'ambito dell'Investimento 1.9 della Missione 1, Componente 1, di 1.000 incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti con competenze multidisciplinari, a supporto di regioni, province e comuni nelle attività di semplificazione delle procedure complesse, nel recupero dell'arretrato e nel miglioramento dei tempi effettivi di conclusione delle procedure. In coerenza con i principali ambiti di intervento del PNRR, le procedure oggetto di sostegno riguardano, in

¹⁰⁹ Art. 1, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

¹¹⁰ Come indicato dall'articolo 6, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2021/241, fanno parte di questa categoria le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, *audit* e valutazione, in particolare studi, analisi, attività di supporto amministrativo alle strutture operative, azioni di informazione e comunicazione, consultazione degli stakeholders, nonché le spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni.

¹¹¹ Art. 9, comma 1, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

¹¹² Art. 1, comma 179, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021).

¹¹³ Definite nel decreto-legge n. 80 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 113 del 2021, nel decreto-legge n. 152 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 233 del 2021 e, da ultimo, nel decreto-legge n. 36 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 79 del 2022.

¹¹⁴ Articolo 9 del decreto-legge n. 77 del 2021.

¹¹⁵ Articolo 10 del decreto-legge n. 77 del 2021.

particolare, i settori: ambiente, fonti rinnovabili, rifiuti, edilizia e urbanistica, appalti e infrastrutture digitali.

Una volta definite le procedure per il conferimento degli incarichi professionali, sono stati deliberati i criteri di riparto delle risorse (decreto del Presidente Consiglio dei ministri del 12 novembre 2021) e i Piani Territoriali definiti dalle regioni e province autonome, sentite le ANCI e UPI territoriali, hanno individuato gli obiettivi di riduzione dei tempi e di recupero dell'arretrato, le procedure oggetto di semplificazione e i fabbisogni professionali con articolazione dei profili e dei contingenti.

Per potenziare ulteriormente la capacità amministrativa locale, si è previsto l'utilizzo delle risorse residue assegnate al sub-investimento relativo all' "Assistenza tecnica a livello centrale e locale", pari a 48,1 milioni di euro¹¹⁶, destinando 30 milioni al conferimento, da parte delle amministrazioni attuatrici, di ulteriori incarichi professionali da effettuarsi con le modalità e i criteri già utilizzati per l'assegnazione dei primi 1.000 incarichi. I restanti 18,1 milioni di euro sono, invece, finalizzati alla realizzazione di un portale di progetto e di una unità centrale presso il Dipartimento della funzione pubblica. L'obiettivo è rafforzare il raccordo delle attività dei *pool* territoriali e di contribuire alla misurazione dei tempi e alla verifica dei risultati, alla raccolta delle evidenze sugli oneri amministrativi rilevati a livello territoriale e all'elaborazione di proposte di interventi di semplificazione.

Per quanto attiene all'assunzione temporanea dei 2.800 tecnici, all'esito delle procedure concorsuali il numero di candidati idonei è risultato insufficiente e si sono registrati diversi casi di mancata accettazione della proposta di assunzione da parte di alcuni dei vincitori. A fronte di tale situazione, è stato deciso che le risorse assegnate ad amministrazioni pubbliche impegnate nelle politiche di coesione per l'assunzione di personale non dirigenziale a tempo determinato, ma non impegnate dalle amministrazioni medesime, possano essere destinate alla stipula di contratti di collaborazione con soggetti in possesso di professionalità tecnica analoga a quella del personale non reclutato¹¹⁷. Quindi, è stata prevista la possibilità di procedere direttamente alla selezione e alla contrattualizzazione dei collaboratori in possesso della professionalità tecnica analoga a quella prevista dal concorso.

Con particolare riguardo al supporto strumentale, la richiamata circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 6 del 24 gennaio 2022 ha declinato operativamente la disciplina di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, prevedendo accordi con la società Cassa depositi e prestiti Spa per l'assistenza di cui all'articolo 9 del medesimo decreto-legge e con Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa per il supporto di cui al successivo articolo 10 del decreto. La medesima circolare prevede inoltre una convenzione con Sogei Spa e Studiare Sviluppo Srl per l'attivazione di *task-force* di esperti dedicati a fornire anch'essi supporto tecnico-specialistico alle amministrazioni centrali e territoriali per rafforzare la loro capacità tecnica ed operativa nelle attività di progettazione ed esecuzione degli interventi. La copertura finanziaria dei costi per le suddette attività di assistenza tecnica è a carico del Ministero dell'economia e delle finanze, a valere sulle risorse del Programma Operativo Complementare (POC), sulla base dei rendiconti presentati dalle singole società e validati dall'amministrazione beneficiaria.

¹¹⁶ Articolo 7 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 79 del 2022

¹¹⁷ Articolo 11, comma 2, del decreto-legge n. 36 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 79 del 2022.

In particolare, l'assistenza tecnica, definita attraverso un accordo quadro sottoscritto tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Cassa depositi e prestiti, riguarda:

- l'assistenza alle Pubbliche amministrazioni nella programmazione e progettazione degli interventi e nella definizione delle priorità (analisi strategica di contesto, valutazione di impatto, ecc.);
- l'individuazione di linee di investimento da realizzare attraverso procedure di partenariato pubblico-privato;
- il sostegno alle attività di monitoraggio e verifica del rispetto dei cronoprogrammi di attuazione di traguardi e obiettivi e dei principi di equità di genere, valorizzazione e protezione dei giovani e riduzione dei divari territoriali;
- l'assistenza ai potenziali beneficiari dei fondi nelle fasi propedeutiche alla predisposizione delle domande di finanziamento;
- l'assistenza tecnica alle amministrazioni pubbliche che svolgono procedure selettive finalizzate all'assegnazione dei fondi, anche attraverso il sostegno allo sviluppo di applicativi informatici dedicati per la gestione delle linee di intervento PNRR.

Il Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria generale dello Stato ha approvato i primi sei Piani delle attività relativi al PNRR, sottoscritti con Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della salute, Ministero della transizione ecologica, Ministero della cultura, Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri. I Piani delle attività, contenenti una descrizione puntuale per singolo Ministero delle iniziative da svolgere, definiscono i servizi di sostegno tecnico-operativo e affiancamento che Cassa depositi e prestiti metterà a disposizione annualmente delle Amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR e ai soggetti attuatori a livello territoriale, per facilitarli nella realizzazione delle linee di intervento di competenza, nonché nel disegno delle progettualità e nell'esecuzione delle correlate attività.

Il supporto tecnico-operativo¹¹⁸ copre anche le fasi di definizione, attuazione, valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati.

La Convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Invitalia per l'attivazione del supporto operativo a favore delle amministrazioni, prevede diverse linee di attività:

- committenza pubblica sia per la centralizzazione delle committenze (nel cosiddetto modello "intermediario"), sia per la committenza ausiliaria; nell'ambito di tali attività, Invitalia può prestare anche supporto nella definizione delle procedure di gara più idonee alla più celere realizzazione e attività di verifica ai sensi dell'articolo 26 del Codice dei contratti pubblici, nonché attività volte alla creazione e alla tenuta di albi di operatori economici e commissari di gara;

¹¹⁸ Come precisato dall'articolo 10, comma 2, del citato decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021.

- definizione dell’avvio di misure agevolative a favore delle imprese – in particolare di quelle previste dal PNRR e dal PNC – al fine di rafforzare la competitività del sistema produttivo;
- *Program Management* per gli investimenti pubblici, per lo svolgimento di tutte le attività di supporto per la pianificazione e la gestione dell’intero ciclo di realizzazione degli interventi, anche ai fini del rispetto dei tempi, delle regole e delle procedure previsti;
- altre iniziative di supporto e assistenza finalizzate all’efficace, tempestiva e corretta progettazione ed esecuzione degli interventi del PNRR e del PNC, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo.

La Convenzione prevede che l’attivazione delle specifiche iniziative di supporto tecnico-operativo, finalizzate ad attivare procedure di affidamento per accordi quadro in grado di attivare simultaneamente più interventi di competenza di diversi soggetti attuatori, venga effettuata attraverso la condivisione di Piani delle attività, all’interno dei quali sono definiti gli interventi di supporto previsti per ciascuna Amministrazione. Sono stati attivati servizi con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, il Ministero della salute (e 17 Regioni e Province autonome hanno manifestato interesse ad aderire allo strumento dell’Accordo quadro), il Ministero dell’interno (nelle more della formalizzazione del Piano annuale delle attività, in collaborazione con ANCI e con il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’interno, per il supporto delle Città metropolitane), il Ministero della transizione ecologica, il Ministero della cultura e il Ministero dell’istruzione.

L’attività di promozione della definizione di accordi quadro per l’affidamento dei servizi e dei lavori svolta da Invitalia è espressamente richiamata ora dall’articolo 32 del decreto-legge n. 144 del 2022, che ribadisce che i soggetti attuatori che si avvalgono di tale procedura non sostengono oneri per l’attività di centralizzazione, in quanto essi sono posti a carico delle convenzioni stipulate dal Ministero dell’economia e delle finanze. Rappresentano un esempio concreto di tale attività di supporto le 4 procedure di gara per l’aggiudicazione di accordi quadro multilaterali recentemente pubblicate da Invitalia. Si tratta di procedure per l’affidamento di servizi tecnici e lavori – per un importo massimo complessivo di oltre 1,8 miliardi di euro – necessari a realizzare 399 interventi in 13 delle 14 Città metropolitane, nell’ambito della misura M5C2 – Investimento 2.2 “Piani urbani integrati”, di titolarità del Ministero dell’interno¹¹⁹.

Un ruolo importante nella fornitura del supporto e dell’assistenza agli enti sarà esercitato dalla Piattaforma dei servizi sviluppata per mettere in contatto gli utenti finali (gli enti che richiedono assistenza) con i soggetti erogatori. In particolare, il 20 giugno 2022, il Ministero dell’economia e delle finanze, il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento per gli affari regionali e le

¹¹⁹ Le procedure in oggetto sono state pubblicate sulla piattaforma *InGaTe – Invitalia Gare Telematiche*. Fino al 3 novembre 2022, gli operatori economici interessati potranno presentare offerte che riguardano, più specificamente, l’affidamento di: i) lavori e servizi di ingegneria e architettura per la ristrutturazione, la manutenzione e la rifunionalizzazione ecosostenibile di strutture edilizie pubbliche esistenti (per un valore massimo stimato di circa 980 milioni di euro); ii) lavori e servizi di ingegneria e architettura per la rifunionalizzazione ecosostenibile di aree e spazi pubblici (valore massimo stimato di circa 250 milioni); iii) lavori e servizi di ingegneria e architettura per il restauro, la ristrutturazione, la manutenzione e la rifunionalizzazione ecosostenibile di strutture edilizie pubbliche esistenti sottoposte a tutela (valore massimo stimato di circa 240 milioni) e iv) lavori e servizi di ingegneria e architettura per la realizzazione di interventi afferenti alla mobilità, inclusa quella ciclabile (valore massimo stimato di circa 360 milioni di euro).

autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri hanno presentato la piattaforma unica *Capacity Italy*, attraverso cui accedere ai servizi di assistenza e consulenza tecnico-operativa di Cassa depositi e prestiti e Invitalia. Partecipa anche MedioCredito Centrale, che, mettendo a disposizione 50 unità di personale, fornisce servizi relativi principalmente al supporto delle PMI, alla gestione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi e alla gestione di attività di finanziamento nel Mezzogiorno.

La piattaforma è accessibile dal portale Italia Domani¹²⁰ o dai siti dei singoli Ministeri e consentirà di accompagnare e sostenere le amministrazioni titolari di interventi e i soggetti attuatori del PNRR tramite un *network* di esperti con l'obiettivo di assicurare supporto tecnico-operativo durante l'intero ciclo di realizzazione dei progetti. L'assistenza tecnica è organizzata su due livelli, in funzione delle necessità: standardizzata (FAQ, linee guida, modulistica) e personalizzata. È possibile, infatti, formulare quesiti tecnici specifici e trovare le risposte relative a tutte le fasi di attuazione degli interventi, dalla redazione dei bandi alle fasi di rendicontazione e monitoraggio, secondo le indicazioni concordate dal Governo con la Commissione europea. Ove il quesito sia di livello superiore, la risposta sarà validata dal referente del Ministero competente; per i quesiti ancora più complessi, è prevista la validazione anche da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

I tre *partner* principali della piattaforma dispongono di oltre 550 professionisti in tutta Italia, in grado di coprire un ampio spettro di servizi professionali, attraverso *task force* multidisciplinari, che integrano competenze giuridiche, economiche, tecniche e informatiche.

La rete professionale potrà ulteriormente espandersi in funzione della domanda, nonché coordinarsi con le altre *task force* già costituite per attuare il PNRR a livello locale (dai 1.000 esperti per la semplificazione delle procedure ai 2.800 esperti della coesione e alle unità di missione PNRR).

Le risorse destinate all'avvio della piattaforma, pari a 40 milioni di euro, potranno essere ulteriormente integrate, attraverso il ricorso al *Technical Support Instrument* – il programma dell'Unione europea che fornisce competenze tecniche agli Stati membri per la progettazione e l'attuazione delle riforme – e alla quota parte delle risorse del PNRR (350 milioni di euro) destinate ai progetti di *capacity building* di competenza del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il funzionamento della piattaforma e lo stato di attuazione delle diverse misure varate dal Governo per il rafforzamento della capacità amministrativa saranno oggetto di periodica verifica nell'ambito dei tavoli di monitoraggio già costituiti e partecipati dai diversi soggetti istituzionali.

2.5 Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del PNRR

Alle Regioni e alle Province autonome è affidato un ruolo essenziale nell'attuazione del PNRR: per un verso, gli enti regionali assumono specifiche responsabilità in ordine all'attuazione un numero rilevante di investimenti, ad esempio nell'ambito della Missione 6 "Salute", per altro verso partecipano, in relazione alle proprie competenze costituzionalmente riconosciute, al procedimento di adozione di atti necessari per le riforme e gli investimenti attraverso il coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di

¹²⁰ All'indirizzo <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/sportello-territorio---capacity-italy.html>.

Bolzano e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

In tale ambito, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie è chiamato a svolgere una funzione di raccordo e di stimolo nelle materie del Piano nelle quali è previsto un più diretto coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome e per le quali si rende, quindi, maggiormente necessario un più stretto coordinamento con le autonomie territoriali. Questa funzione, nell'ambito della *governance* del Piano è stata rafforzata con l'istituzione, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (Nucleo PNRR Stato-Regioni)¹²¹.

Con la costituzione del Nucleo, che, come le altre strutture costituite nell'ambito della *governance* del Piano, opererà fino al 31 dicembre 2026, si è data sistemazione organica anche alle attività avviate dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, che già in precedenza aveva costituito tavoli tecnici di confronto permanenti tra i Ministeri, le Regioni e le autonomie locali. In tale ambito sono stati istituiti i seguenti tavoli tecnici di confronto:

a) con il Ministero della cultura in merito ai seguenti interventi:

- M1C3 Investimento 1.1 "Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale" Subinvestimento 1.1.5 "Digitalizzazione del patrimonio culturale";
- M1C3 Investimento 1.2 "Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura";
- M1C3 Investimento 2.2 "Protezione e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale";
- M1C3 Investimento 2.3 "Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici";
- M1C3 Investimento 3.2 "*Capacity building* per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde";

b) con il Ministero della transizione ecologica in merito all'intervento M2C2 Investimento 1.2 "Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo";

c) con il Ministero della transizione ecologica e Ministero dello sviluppo economico in merito all'intervento M2C2 Investimento 1.2 "Promozione delle rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo";

d) con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito ai seguenti interventi:

- M5C2 Investimento 1.1 "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti";
- M5C2 Investimento 1.2 "Percorsi di autonomia per persone con disabilità";
- M5C2 Investimento 1.3 "Housing temporaneo e stazioni di posta".

Particolare rilievo assume, poi, l'individuazione e l'attuazione da parte delle Regioni dei cosiddetti "progetti bandiera", interventi di particolare rilevanza strategica per lo sviluppo e le esigenze

¹²¹ Articolo 33 del decreto-legge n. 152 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2021.

territoriali delle Regioni e delle Province Autonome da realizzare in coerenza con le linee del PNRR. L'iniziativa in ordine alla individuazione dei “progetti bandiera” spetta a ciascuna Regione e Provincia autonoma, che trasmette la propria proposta progettuale al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, che presta il suo supporto all’elaborazione dei progetti, coordinando le iniziative regionali con le Amministrazioni titolari di interventi attraverso il Nucleo PNRR Stato-Regioni. Il processo formale di definizione delle modalità di gestione dei “Progetti bandiera” è stato avviato con la sottoscrizione, il 20 aprile 2022, di un Protocollo di carattere generale tra il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e tutti i Ministri titolari di interventi del PNRR, che ha fatto seguito ai due protocolli di carattere settoriale stipulati rispettivamente con il Ministro della salute, in data 29 marzo 2022, e con il Ministro della transizione ecologica, in data 13 aprile 2022. Con il Protocollo di carattere generale il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e tutti i Ministri titolari di interventi del PNRR si sono impegnati nella realizzazione di una collaborazione sistemica e istituzionale per la realizzazione dei “progetti bandiera” per assicurare alle Regioni e Province autonome il supporto tecnico necessario al fine di favorire l’individuazione dei potenziali progetti bandiera secondo i *target* e le *milestone* individuate dal PNRR. Nello specifico il Dipartimento per gli affari regionali, anche tramite il supporto del Nucleo PNRR Stato – Regioni, si è impegnato ad attivare ogni utile iniziativa per favorire il dialogo con le regioni e le province autonome coinvolte nell’implementazione dello specifico progetto. Con lo stesso protocollo, le Amministrazioni titolari di interventi si sono anche impegnate a sottoscrivere specifici protocolli o accordi¹²² con la Regione interessata per la realizzazione del Progetto bandiera, definendo anche le modalità con cui il Progetto viene valorizzato nella programmazione dell’Amministrazione titolare. Il Protocollo sottoscritto con il Ministro della Salute ha la finalità di promuovere una collaborazione sistemica per la realizzazione dei “progetti bandiera” per la realizzazione degli interventi in materia di salute che hanno una ricaduta sul territorio, con riferimento particolare alla creazione del primo “Centro Nazionale di medicina computazionale” nel parco dell’Erzelli, proposto dalla Regione Liguria. Il Protocollo sottoscritto con il Ministro della transizione ecologica è, invece, volto alla collaborazione sui “progetti bandiera” relativi alla produzione di idrogeno in aree industriali dismesse, al fine di promuovere la produzione locale e l'uso di idrogeno nell'industria e nel trasporto locale con la creazione delle cosiddette “*Hydrogen Valley*”, aree industriali con economia in parte basata sull’utilizzo dell’idrogeno.

Nell’ambito di questa cornice, sono stati siglati protocolli con 13 Regioni e Province autonome. In particolare, si tratta di:

- un protocollo con la Regione Liguria, Ministro della salute, Ministro dell’Università e della ricerca e Ministro per gli affari regionali e le autonomie per la realizzazione del “progetto bandiera” relativo al “Centro di Medicina computazionale e tecnologica” da realizzare a Genova;
- un protocollo con le Regioni Basilicata, Friuli-Venezia-Giulia, Piemonte, Puglia e Umbria, Ministro della transizione ecologica e Ministro per gli affari regionali e le autonomie per la realizzazione di “progetti bandiera” relativi alle cosiddette *Hydrogen Valleys*.

¹²² Stipulati ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

- un protocollo con la Provincia autonoma di Trento, il Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, avente ad oggetto tre progetti di digitalizzazione della Pubblica amministrazione della Provincia autonoma;
- un protocollo con la Provincia autonoma di Bolzano, il Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, avente ad oggetto un progetto di digitalizzazione in materia di contrasto alle frodi e gestione delle relazioni con i cittadini;
- un protocollo con la Regione Valle d’Aosta, il Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, avente ad oggetto il potenziamento della capacità digitale della pubblica amministrazione regionale;
- un protocollo con la Regione Abruzzo, il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avente ad oggetto il potenziamento di infrastrutture idriche regionali;
- un protocollo con la Regione Calabria, il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avente ad oggetto il completamento dello schema idrico a valle dell’invaso del Menta;
- un protocollo con la Regione Lombardia, il Ministro dell’università e della ricerca e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avente ad oggetto una o più iniziative di ricerca di frontiera e di sviluppo innovativo e di eccellenza, sulla tematica della mobilità sostenibile, avvalendosi anche del supporto del Centro nazionale per la mobilità sostenibile (CNMS), previsto dall’Investimento 1.4 della Missione 4, Componente 2;
- un protocollo con la Regione Emilia-Romagna, il Ministro dell’università e della ricerca e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie relativo al progetto “Dati e supercalcolo dei processi di ricerca e innovazione (DESPRI-ER)”, a supporto di iniziative di ricerca di frontiera, da attuarsi all’interno del Tecnopolo Manifattura di Bologna, con il supporto del Centro nazionale per simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni, previsto dall’Investimento 1.4 della Missione 4, Componente 2.

Al fine di rafforzare l’attuazione dei “progetti bandiera”, si è stabilito che, ferme restando le previsioni in materia di utilizzo delle economie di progetto e delle risorse disponibili per fronteggiare gli oneri derivanti dall’incremento dei prezzi dei materiali, le amministrazioni titolari degli interventi possano destinare eventuali risorse non assegnate al finanziamento dei “progetti bandiera” proposti nell’ambito delle stesse missioni e componenti del PNRR, in coerenza con le condizionalità stabilite e previa individuazione del contributo dei progetti ai traguardi e agli obiettivi già previsti¹²³. Nella destinazione di tali risorse occorrerà in ogni caso assicurare il rispetto del vincolo di destinazione di almeno il 40 per cento delle risorse alle regioni del Mezzogiorno, nonché rispettare l’originaria allocazione delle risorse, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel Piano. La medesima norma prevede che alla realizzazione dei “progetti bandiera” possano concorrere le risorse afferenti ai Piani di sviluppo e coesione per la programmazione 2021-2027. Anche alla luce di tale disposizione, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ha avviato interlocuzioni

¹²³ Articolo 21 del decreto-legge n. 36 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 79 del 2022.

con il Dipartimento per le politiche di coesione territoriale e l'Agenzia per la coesione territoriale al fine di valutare possibili finanziamenti dei “progetti bandiera” con risorse della nuova programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

2.6 Le attività del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale

Come già evidenziato nella prima relazione trasmessa al Parlamento, nel disegno della *governance* del PNRR, il Governo, con l'istituzione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, ha inteso assicurare una sede nella quale sviluppare in modo continuativo un confronto stabile e organico con i rappresentanti degli enti territoriali e delle parti sociali sui processi attuativi del Piano, con una scelta che a livello europeo è stata considerata¹²⁴ una buona pratica in materia di coinvolgimento degli attori sociali nei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Successivamente alla determinazione della composizione del Tavolo, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e all'individuazione del coordinatore del Tavolo nel professor Tiziano Treu, i lavori si sono avviati con la riunione di insediamento il 25 novembre 2021 e sono proseguiti seguendo un calendario di incontri che ha portato, alla data di questa relazione, allo svolgimento di ventuno riunioni. Nel corso della prima riunione del Tavolo, si è svolto un confronto preliminare di carattere generale sull'attuazione del PNRR, anche alla luce delle indicazioni e delle segnalazioni dei componenti del Tavolo, e si sono condivise le modalità per la prosecuzione dei lavori, tenendo anche conto dei metodi di lavoro consolidati nelle esperienze dei tavoli di partenariato che valutano la realizzazione di progetti nazionali ed europei.

In particolare, si è ritenuto utile approfondire in riunioni tematiche le diverse misure del Piano e il relativo stato di attuazione, con un confronto nel quale sono stati coinvolti tanto i vertici politici¹²⁵ quanto le strutture tecniche, a partire da quelle responsabili del coordinamento delle attività di gestione e del monitoraggio delle misure del PNRR. Con il contributo di tutti i partecipanti al Tavolo, sono stati approfonditi sia temi di carattere trasversale, come quelli relativi al rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni, alle semplificazioni già realizzate e a quelle da realizzare nell'ambito delle riforme previste dal PNRR, sia i contenuti di alcuni degli assi principali del Piano (transizione ecologica, transizione digitale, infrastrutture e mobilità sostenibili, lavoro e politiche sociali, interventi di politica industriale, salute). Una particolare attenzione è stata dedicata alle priorità di carattere trasversale relative alle politiche per le giovani generazioni, al contrasto delle disuguaglianze di genere e alla riduzione del divario di cittadinanza. Accanto alle riunioni con i rappresentanti delle amministrazioni titolari delle diverse linee di intervento sono state svolte riunioni tematiche per l'approfondimento di aspetti rilevanti per l'attuazione del Piano, come la disciplina dei contratti pubblici, alla quale è stata dedicata una riunione con la partecipazione del presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), e la promozione

¹²⁴ Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo (CESE) ECO/592 del 18 maggio 2022 “Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Come migliorarlo?”. Nel paragrafo 4.2 della risoluzione, nella quale si richiamano le buone pratiche per l'attuazione e il monitoraggio dei Piani nazionali, si sottolinea che “in Italia, Paese che è il principale beneficiario dei finanziamenti a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, nel novembre 2021 è stato istituito, a livello governativo, un Tavolo permanente per il partenariato formato da gruppi di lavoro specifici che monitorano con occhio critico la direzione e la qualità dell'attuazione del PNRR sotto il profilo delle aspettative dei cittadini”.

¹²⁵ Alle riunioni del Tavolo fin qui svolte hanno partecipato i Ministri Bianchi, Bonetti, Brunetta, Carfagna, Cingolani, Colao, Dadone, Franceschini, Giovannini, Messa, Orlando e Speranza.

dell'occupazione femminile nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC, tema al centro di una riunione tecnica, alla quale hanno partecipato rappresentanti del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, della Ragioneria generale dello Stato, della Segreteria tecnica del PNRR e dell'ANAC. Ulteriori riunioni tematiche sono state, infine, dedicate all'utilizzo di indicatori di sviluppo sostenibile in correlazione all'attuazione del PNRR e all'applicazione nell'ambito del Piano del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH).

Con riferimento a ciascuna delle tematiche affrontate nell'ambito delle diverse riunioni, sono stati condivisi tra tutti i partecipanti al Tavolo contributi scritti elaborati dai partecipanti stessi, anche in risposta a specifici quesiti loro sottoposti rispetto a tematiche ritenute meritevoli di ulteriore approfondimento, tenendo conto di quanto emerso nelle informative rese e nel dibattito svoltosi nelle riunioni. In questo modo, si è inteso sviluppare un dialogo che non si esaurisse nell'ambito della riunione, ma che consentisse di raccogliere ulteriori valutazioni e proposte che potranno essere oggetto di considerazione anche ai fini di possibili segnalazioni alla Cabina di regia per il PNRR.

Al fine di assicurare una più ampia condivisione delle analisi e degli approfondimenti svolti sull'attuazione del Piano, il Coordinatore ha svolto dodici audizioni con rappresentanti di organizzazioni che hanno richiesto di partecipare ai lavori del Tavolo, raccogliendo proposte e osservazioni che sono state rese disponibili ai componenti del Tavolo stesso.

A conclusione della prima tornata di incontri, il Coordinatore del Tavolo ha elaborato una relazione sulle attività svolte in questi mesi, nella quale ha dato conto dei principali spunti di riflessione e di approfondimento emersi dalle riunioni, dalle audizioni e dai documenti acquisiti, presentando alcune prime considerazioni di sintesi riferite ai primi mesi di attuazione del Piano. La relazione è stata trasmessa il 19 settembre 2022 alla Cabina di regia per il PNRR e al Servizio centrale per il PNRR, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 77 del 2021.

3 I prossimi traguardi e obiettivi

Le attività per l'attuazione del PNRR si concentrano sulle scadenze più prossime e, in particolare, su quelle previste per l'erogazione della terza rata dei finanziamenti prevista per dicembre 2022, illustrate nel paragrafo 3.1. Il paragrafo 3.2 si concentra, invece, sugli impegni di medio periodo e sugli ulteriori adempimenti che attendono il Governo e il Parlamento nei prossimi anni, attività sulla quale – come nei mesi passati – è necessario mantenere alta l'attenzione.

3.1 I traguardi e gli obiettivi del secondo semestre 2022

Entro il secondo semestre 2022 dovranno essere realizzati 55 risultati (39 traguardi e 16 obiettivi), ai quali è collegata una rata di 21,8 miliardi di euro (19 miliardi di erogazione, al netto del prefinanziamento già corrisposto). Nella Tabella 3.1 è riassunta la composizione dei risultati da conseguire nel secondo semestre dell'anno in corso.

Tabella 3.1 - Risultati da conseguire nel secondo semestre 2022
(numero di traguardi e obiettivi)

Amministrazione Titolare	Traguardi		Obiettivi		Totale
	Investimenti	Riforme	Investimenti	Riforme	
PCM - Ministro per l'Innovazione tecnologica e transizione digitale	6	1	3		10
Ministero della Transizione ecologica	5	2	2		9
Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili	2	3			5
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali		2	2		4
Ministero dell'Economia e delle finanze		1		3	4
Ministero dell'Università e ricerca		1	1	1	3
PCM - Segretariato generale		3			3
Ministero della Giustizia		2	1		3
Ministero dell'Istruzione		2			2
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali	1		1		2
Ministero della Salute	1	1			2
Ministero del Turismo			2		2
Ministero dell'Interno	2				2
PCM - Ministro per il Sud e la coesione territoriale	1				1
PCM - Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie	1				1
PCM - Ministro per la Pubblica amministrazione		1			1
PCM - Ministro per le Pari opportunità e la famiglia	1				1
Totale	20	19	12	4	55

Rispetto ai due semestri già conclusi, nel secondo semestre del 2022 si registra un sensibile aumento degli obiettivi (*target*) da raggiungere, che passano dai tre dei primi due semestri (due nel secondo semestre del 2021 e uno nel primo semestre del 2022) a 16, a testimonianza del progressivo avanzamento del Piano. A partire dal prossimo anno e, in particolare dal secondo semestre del 2023, infatti, gli obiettivi saranno prevalenti rispetto ai traguardi (*milestone*) e il loro peso nell'ambito dei risultati da realizzare crescerà progressivamente.

Quanto allo stato di attuazione dal monitoraggio, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, tutti gli interventi sono in linea con il cronoprogramma previsto per la loro attuazione e non mostrano rischi di rallentamento.

3.1.1 Il settore della giustizia

Una delle scadenze più importanti della rata di dicembre 2022 riguarda il completamento della riforma del processo civile e penale e della disciplina in materia di insolvenza¹²⁶, con l'entrata in vigore di tutti gli atti delegati (M1C1-36). In particolare, gli schemi dei decreti legislativi riferiti alla riforma del processo civile e penale sono stati approvati in esame preliminare dal Consiglio dei ministri e su di essi è stato acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Con l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022, si è completato il quadro giuridico destinato ad incidere, insieme al rafforzamento degli uffici giudiziari e alla digitalizzazione delle procedure, sui tempi della giustizia civile e penale, riducendo in modo significativo lo *stock* di arretrato e la durata dei processi. In questo quadro si inserisce il piano straordinario di assunzioni per rafforzare l'Ufficio del processo¹²⁷, che deve vedere entro il 31 dicembre 2022 la conclusione delle procedure di assunzione ed entrata in servizio di almeno 8.764 dipendenti per l'Ufficio del processo per i tribunali civili e penali (M1C1-34). Il reclutamento è in uno stadio avanzato di completamento.

Sempre in materia di giustizia, con l'approvazione della relativa legge¹²⁸, è conseguito il traguardo della riforma delle commissioni tributarie di primo e secondo grado (M1C1-35)¹²⁹. La riforma mira a razionalizzare il sistema, attraverso la professionalizzazione dei componenti delle nuove "corti di giustizia tributaria", a rendere più efficace l'applicazione della legislazione tributaria e ridurre l'elevato numero di ricorsi alla Corte di Cassazione.

3.1.2 Le misure per la concorrenza

Entro il 31 dicembre 2022 devono essere adottati la legge annuale sulla concorrenza per l'anno 2021 (M1C2-6) e i relativi strumenti attuativi e di diritto derivato, tra i quali rientrano in particolare i decreti legislativi da adottare nei settori rilevanti ai fini dell'attuazione del PNRR (M1C2-8).

Con il PNRR, l'Italia si è impegnata ad adottare annualmente una legge sulla concorrenza¹³⁰, per migliorare e semplificare le normative di settore, limitando la sovra-regolamentazione e rimuovendo ostacoli e vincoli alla concorrenza. In particolare, la legge per la concorrenza per il 2021 deve intervenire nei seguenti settori:

- norme *antitrust*, eliminando gli ostacoli al controllo delle concentrazioni;
- servizi pubblici locali, con l'obiettivo di diffondere il ricorso al principio della concorrenza nei contratti di servizio pubblico locale, in particolare per i rifiuti e i trasporti pubblici locali,

¹²⁶ M1C1- Riforme 1.4, 1.5 e 1.6: Riforma del processo civile e penale e riforma del quadro in materia di insolvenza.

¹²⁷ M1C1 – Investimento 1.8 - Procedure di assunzione per l'Ufficio per il processo per i tribunali civili e penali

¹²⁸ Legge 31 agosto 2022, n. 130, "Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari".

¹²⁹ M1C1 - Riforma 1.7: Riforma delle commissioni tributarie.

¹³⁰ M1C2 - Riforma 2: Leggi annuali sulla concorrenza.

limitando gli affidamenti diretti; si prevedono incentivi alle regioni che mettono a gara i contratti ferroviari regionali;

- settore dei rifiuti, con la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di smaltimento;
- concessioni idroelettriche, di distribuzione del gas e portuali, per le quali si dovrà prevedere lo svolgimento di gare competitive per l’assegnazione dei contratti;
- assegnazione di spazi pubblici per la ricarica delle auto elettriche o per la selezione degli operatori per l'installazione dei punti di ricarica, con criteri trasparenti e non discriminatori e abolendo le tariffe regolamentate per la fornitura di energia elettrica per la ricarica dei veicoli;
- vigilanza del mercato, con la razionalizzazione delle autorità nazionali in non più di 10 agenzie situate nelle principali regioni d'Italia, prevedendo l’applicazione dell'intelligenza artificiale per tracciare i prodotti pericolosi e illeciti e individuare tendenze e rischi nel mercato unico. Istituire nuovi laboratori accreditati per le prove su tutti i gruppi di prodotti;
- avvio di un'attività imprenditoriale, con la riduzione dei tempi di accreditamento per la trasmissione di informazioni sui dipendenti da sette a quattro giorni al fine di ridurre il numero di giorni necessari per avviare un'impresa.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 è stata approvata in via definitiva dal Parlamento il 2 agosto scorso¹³¹ ed è stato tempestivamente avviato il percorso di adozione dei relativi provvedimenti attuativi. Con il decreto-legge n. 144 del 2022 (e, in particolare, con gli articoli 22 e 23) è stata completata l’adozione delle norme primarie finalizzate al conseguimento del traguardo. Nel Consiglio dei ministri del 16 settembre 2022 sono stati, inoltre, approvati in esame preliminare i decreti legislativi previsti dall’articolo 2 e 8 della legge n. 118 del 2022 relativi, rispettivamente, alla mappatura e alla trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici e al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Nel Consiglio dei ministri del 5 ottobre è stato, inoltre, adottato il decreto legislativo attuativo della delega di cui all’articolo 30 della medesima legge n. 118 del 2022, in materia di semplificazione e riordino del sistema di vigilanza del mercato.

Sempre nell’ambito della medesima riforma è prevista l’attuazione di alcune condizioni in materia di energia (M1C2-7), prevedendo, in particolare:

- eliminazione graduale dei prezzi regolamentati per le microimprese e le famiglie a partire dal 1° gennaio 2023;
- adozione di misure di accompagnamento per sostenere la diffusione della concorrenza nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica (garantire parità di condizioni ai nuovi operatori; fissare un tetto alla quota massima di mercato a disposizione di ciascun fornitore; consentire ai consumatori di chiedere al fornitore di energia di comunicare i loro dati di fatturazione a un fornitore terzo);
- aumentare la trasparenza della bolletta dell'energia elettrica consentendo ai consumatori di accedere alle sotto-componenti delle “spese per oneri di sistema”;

¹³¹ Legge 5 agosto 2022, n. 118, “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”.

- eliminare l'obbligo per i fornitori di riscuotere oneri non collegati al settore dell'energia.

A tale riguardo, a seguito di una ricognizione degli adempimenti svolta con la collaborazione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, sono stati individuati e avviati gli interventi regolatori e normativi necessari al raggiungimento del traguardo.

3.1.3 Il mercato del lavoro e misure per le imprese

Per la fine del 2022 è previsto un importante traguardo del programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)¹³², con l'adozione, a livello regionale e di provincia autonoma, dei Piani di attuazione. Come previsto dalla normativa nazionale, i piani regionali comprendono la definizione delle attività operative necessarie per l'attuazione del programma GOL. Oltre ad adottare i piani, le Regioni devono svolgere le attività ivi previste, raggiungendo almeno il 10 per cento dei beneficiari totali del programma (obiettivo finale: 3.000.000 beneficiari) (M5C1-2). L'Agenzia nazionale politiche attive lavoro (ANPAL) ha approvato i Piani di attuazione presentati da Regioni e province autonome. Secondo il monitoraggio effettuato da ANPAL¹³³ al 4 ottobre i soggetti presi in carico dal Programma GOL sono 300.190 e l'obiettivo previsto per dicembre è stato raggiunto con un consistente anticipo rispetto alla scadenza indicata dal Piano.

Parallelamente, è previsto un primo potenziamento dei centri per l'impiego (CPI)¹³⁴ per i quali entro fine 2022 deve essere previsto il completamento, per almeno 250 CPI, di almeno il 50 per cento delle attività rientranti nel Piano di rafforzamento del triennio 2021-2023, quali il rinnovo e la ristrutturazione delle attuali sedi, l'attuazione del sistema informativo nella prospettiva di un'interoperabilità nazionale, la formazione professionale del personale, l'istituzione di osservatori regionali dei mercati del lavoro locali, attività di comunicazione e sensibilizzazione. (M5C1-6). L'obiettivo previsto per dicembre 2022 non riguarda, tuttavia, le attività infrastrutturali. I Piani regionali di rafforzamento sono stati adottati ed è in corso la loro attuazione che sarà completata nei termini.

È prevista inoltre l'adozione del piano nazionale e della tabella di marcia attuativa per la lotta al lavoro sommerso in tutti i settori economici¹³⁵. In particolare, il piano è basato sulla strategia generale di lotta al lavoro sommerso e sull'approccio multi-agenzia già utilizzato nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (M5C1-8). Il Tavolo tecnico costituito per l'elaborazione del Piano sta completando i lavori per la sua predisposizione.

Nell'ambito delle iniziative per aumentare l'occupazione femminile, entro il 2022 è previsto il completamento del Sistema nazionale di certificazione della parità di genere, che accompagna e incentiva le imprese a adottare politiche adeguate alla riduzione del divario di genere in tutte le aree maggiormente critiche¹³⁶. Il traguardo prevede l'entrata in vigore del Sistema di certificazione della parità di genere e la definizione dei relativi meccanismi di incentivazione per le imprese (M5C1-12). La cornice normativa per la certificazione è stata definita con la legge n. 162 del 2021 e con decreto

¹³² M5C1- Riforma 1.1: ALMPs e formazione professionale.

¹³³ ANPAL *Nota di monitoraggio di attuazione del Programma GOL*. Nota n. 1/2022 (Dati aggiornati al 9 settembre 2022), pubblicata nel sito dell'Agenzia (www.anpal.gov.it).

¹³⁴ M5C1 – Investimento 1.1: Potenziamento dei centri per l'impiego (CPI).

¹³⁵ M5C1 - Riforma - 1.2: Lavoro sommerso.

¹³⁶ M5C2 – Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere.

della Ministra delle pari opportunità e la famiglia del 29 aprile 2022 sono stati individuati i parametri per il conseguimento della certificazione della parità di genere. Sono in corso le procedure per la selezione degli enti di certificazione. Con il decreto-legge n. 36 del 2022 sono stati previsti sistemi premiali per gli operatori economici in possesso della certificazione della parità di genere. In relazione al sistema di certificazione, è, inoltre, stato emanato il decreto ministeriale previsto dalla legge n. 162 del 2021 che definisce l'applicazione degli sgravi contributivi in favore delle imprese certificate.

A favore delle imprese turistiche, vi sono poi due traguardi relativi alla stessa misura del PNRR¹³⁷. Il primo prevede l'attivazione del Fondo tematico della Banca europea per gli investimenti (BEI), con l'erogazione al Fondo di 350 milioni di euro (M1C3-30). Il secondo prevede l'erogazione al Fondo nazionale del turismo, gestito da CDP Immobiliare SGR Spa, di 150 milioni di euro (M1C3-31). Entrambi i fondi sono da utilizzare secondo i criteri della politica di investimento definiti in base ai relativi traguardi della rata del 31 dicembre 2021. I decreti per il trasferimento delle risorse sono stati siglati rispettivamente il 30 e il 27 settembre 2022.

3.1.4 Infrastrutture ferroviarie, porti e investimenti urbani

L'avanzamento degli interventi infrastrutturali del PNRR viene dimostrato dalla presenza di alcuni importanti traguardi in scadenza nel secondo semestre del 2022.

Con riferimento ai servizi ferroviari per passeggeri e merci a lunga percorrenza nella rete ad Alta Velocità delle Regioni meridionali ¹³⁸, è prevista l'aggiudicazione degli appalti per la costruzione della ferrovia ad alta velocità sulle linee Napoli-Bari e Palermo-Catania (M3C1-3). La tratta Napoli-Bari è stata aggiudicata; è in corso di completamento l'aggiudicazione dell'ultimo lotto (Enna-Dittaino) della Palermo-Catania.

Vi è poi una prima importante scadenza dell'investimento per i sistemi di sicurezza e di segnalazione del trasporto ferroviario, che equipaggerà 3.400 km di ferrovia entro il 2026 dei sistemi di sicurezza ERTMS, cioè rispondenti agli standard del sistema europeo di gestione dei trasporti ferroviari, al fine di garantire maggiore sicurezza e interoperabilità dei treni anche con le reti europee¹³⁹. Il traguardo prevede l'aggiudicazione degli appalti per la progettazione e realizzazione degli interventi (M3C1-12). Il traguardo è stato raggiunto attraverso l'aggiudicazione di due accordi quadro volti ad assicurare l'interoperabilità tra le reti ferroviarie europee e il miglioramento delle prestazioni dei sistemi ferroviari in termini di capacità, sicurezza e manutenzione.

Con riferimento al sistema portuale, entro il 2022 è prevista l'entrata in vigore della semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica delle autorità portuali ¹⁴⁰. La semplificazione prevede in particolare che le autorità portuali adottino i documenti di pianificazione strategica di sistema (DPSS) e i piani regolatori portuali (PRP) (M3C2-1). Il traguardo risulta conseguito, in quanto le necessarie modifiche alla legislazione in materia portuale sono state introdotte con il decreto-legge n. 121 del 2021.

¹³⁷ M1C3 – Investimento 4.2 - Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche

¹³⁸ M3C1 – Investimento 1.1: Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci.

¹³⁹ M3C1 - Investimento 1.4 – Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)

¹⁴⁰ M3C2 - Riforma 1.1. Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica.

Inoltre, si prevede l'entrata in vigore del regolamento relativo alle concessioni portuali¹⁴¹, che definisce le condizioni quadro per l'aggiudicazione delle concessioni nei porti (M3C2-2). Il regolamento definisce almeno le condizioni relative alla durata della concessione; i poteri di supervisione e controllo delle autorità che rilasciano la concessione; le modalità di rinnovo e di trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione; i limiti dei canoni minimi a carico dei licenziatari. Sulla materia delle concessioni demaniali in ambito portuale è intervenuta la legge per la concorrenza per il 2021, con una riscrittura delle disposizioni contenute nella legge n. 84 del 1994. L'attuazione del traguardo è in corso con la redazione di un regolamento in corso di perfezionamento.

Con riferimento, infine, alle misure dirette a trasformare le grandi aree urbane in *smart city* e realtà sostenibili¹⁴², il traguardo è conseguito con l'approvazione da parte del Ministero dell'interno dei piani di investimenti per progetti di rigenerazione urbana presentate dalle Città metropolitane (M5C2-13). L'elenco definitivo dei 31 piani urbani integrati (PUI) presentati dalle Città metropolitane e selezionati ai fini del finanziamento è stato individuato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia, del 22 aprile 2022. È stato altresì sottoscritto il protocollo volto a definire la strategia di investimento del Fondo dei fondi della BEI per i Piani urbani integrati, destinato a sostenere interventi nelle iniziative di rigenerazione delle aree degradate delle città metropolitane¹⁴³ (M5C2-17).

3.1.5 Misure per l'inclusione sociale

Nel campo del sociale, nel corso del secondo semestre 2022 si registra una importante scadenza per l'investimento destinato ad aumentare l'autonomia delle persone con disabilità¹⁴⁴, richiedendo che, in almeno 500 distretti sociali, sia realizzato almeno un progetto di ristrutturazione degli spazi domestici o di fornitura di dispositivi di *Information and communication technologies* (ICT) alle persone con disabilità, compresa la formazione digitale (M5C2-7). Le attività di ristrutturazione sono in corso di esecuzione.

Per fronteggiare i problemi di disagio e fragilità sociale, intensificare l'erogazione di servizi pubblici da parte dei Comuni delle aree interne e facilitare i collegamenti nella fruizione tra i centri urbani¹⁴⁵, si provvederà inoltre all'aggiudicazione di progetti per la realizzazione e il miglioramento di interventi finalizzati alla creazione di nuovi servizi e infrastrutture nei Comuni delle aree interne con meno di 3.000 abitanti (M5C3-1): 225 milioni di euro sono stati già assegnati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 luglio 2020, mentre il bando per l'assegnazione degli ulteriori 500 milioni si è chiuso il 15 giugno scorso ed è tuttora aperta la fase di valutazione delle proposte progettuali presentate.

¹⁴¹ M3C2 - Riforma 1.2: Aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali.

¹⁴² M2C2 – Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati- progetti generali.

¹⁴³ M5C2 - Investimento 2.2 b) Piani urbani integrati - Fondo dei Fondi della BEI.

¹⁴⁴ M5C2 – Riforma 1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità.

¹⁴⁵ M5C3 – Investimento 1.1.1: Aree interne: potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità

3.1.6 Istruzione, università e ricerca per la salute

Nell'ambito del secondo semestre del 2022 dovranno realizzarsi numerosi adempimenti riferiti alle riforme che interessano il sistema di istruzione primaria e secondaria (M4C1-5)¹⁴⁶.

In particolare, la normativa primaria, che dovrà contenere scadenze precise anche per l'emanazione degli atti di normazione secondaria, si pone l'obiettivo di migliorare i risultati scolastici con interventi di:

- riforma dell'organizzazione del sistema di istruzione al fine di adeguarlo agli sviluppi demografici (numero di scuole e rapporto studenti/docenti);
- riforma del sistema di orientamento al fine di ridurre al minimo il tasso di abbandono scolastico nell'istruzione terziaria;
- rafforzamento del sistema dell'istruzione tecnica e professionale, anche tramite l'adozione di nuovi curricula e il loro orientamento verso l'innovazione introdotta dal piano nazionale Industria 4.0;
- integrazione di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare e rafforzare le competenze STEM, digitali e di innovazione in tutti i cicli scolastici, dall'asilo nido alla scuola secondaria di secondo grado, con l'obiettivo di incentivare le iscrizioni ai curricula STEM terziari, in particolare per le donne.

In relazione a tale traguardo, con la legge di bilancio per il 2022 si è intervenuti sulla riduzione del numero di alunni per classi ed è stata approvata la legge che ha previsto l'istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore¹⁴⁷. Con il recente decreto-legge n. 144 del 2022 è stata completata l'adozione delle norme primarie necessarie alla riforma del sistema degli istituti di istruzione secondaria tecnica e professionale. È in corso di definizione l'iter per l'adozione del decreto ministeriale che definirà le linee guida per la riforma del sistema di orientamento. Devono, infine, essere ancora adottate le norme relative al dimensionamento della rete scolastica.

L'adozione di tutte le norme di rango secondario necessarie per l'attuazione di queste riforme dovrà intervenire entro la fine del 2023.

È stato poi già raggiunto il traguardo relativo alla costruzione di un sistema di formazione di qualità per le scuole e alla istituzione della Scuola di alta formazione¹⁴⁸ (M4C1-6). Il traguardo è conseguito con le disposizioni del decreto-legge n. 36 del 2022 in materia di formazione del personale docente e di istituzione della Scuola di alta formazione dell'istruzione.

In ambito universitario, all'interno del progetto di sostegno delle attività di ricerca che mira a trattenere i giovani ricercatori in Italia¹⁴⁹, entro dicembre saranno assegnati a giovani ricercatori almeno 300 assegni di ricerca entro la fine del 2022 (nel complesso gli assegni da attribuire

¹⁴⁶ Il traguardo M4C1 riguarda le seguenti riforme:

- Riforma 1.3: Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico;
- Riforma 1.2: Riforma del sistema ITS;
- Riforma 1.1: Riforma degli istituti tecnici e professionali;
- Riforma 1.4: Riforma del sistema di orientamento.

¹⁴⁷ Legge 15 luglio 2022, n. 99, "Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore".

¹⁴⁸ M4C1 - Riforma 2.2 Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria a dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo.

¹⁴⁹ M4C2 – Investimento 1.2 - Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori

nell'ambito del Piano dovranno essere 2.100), con relativa assunzione da parte di Università e Centri di Ricerca (M4C2-1).

In tema di alloggi universitari, infine, sono previste due scadenze di rilievo nell'ambito della riforma per i nuovi posti letto per studenti negli alloggi per studenti¹⁵⁰. In particolare, è prevista l'entrata in vigore della nuova legislazione sugli alloggi per studenti (M4C1-29), con l'apertura della partecipazione al finanziamento a investitori privati, consentendo anche partenariati pubblico-privato in cui l'università utilizzerà i fondi disponibili per sostenere l'equilibrio finanziario degli investimenti immobiliari destinati agli alloggi per gli studenti. Il traguardo è conseguito con le disposizioni contenute nell'articolo 25 del decreto-legge n. 144 del 2022. Inoltre, almeno 7.500 posti letto aggiuntivi dovranno essere assegnati in base alla legge n. 338 del 2000, come riveduta dapprima nel 2021 e integrata con l'articolo 39 del decreto-legge n. 115 del 2022 (M4C1-28). Il relativo avviso pubblico, riferito all'accesso al cofinanziamento per interventi volti all'acquisizione della disponibilità di posti letto per studenti universitari, è stato adottato con il decreto ministeriale n. 1046 del 26 agosto 2022, modificato con il decreto ministeriale n. 1089 del 15 settembre 2022. Per la ricerca in campo sanitario, è prevista l'entrata in vigore del decreto legislativo relativo al riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)¹⁵¹. La riforma deve riorganizzare la rete degli IRCCS per migliorare la qualità e l'eccellenza del Servizio sanitario nazionale, potenziando il rapporto tra salute e ricerca e riesaminando il regime giuridico degli IRCCS e delle politiche di ricerca di competenza del Ministero della salute (M6C2-1). La legge delega in è stata approvata in via definitiva dal Senato della Repubblica il 27 luglio 2022¹⁵². Il relativo decreto attuativo è stato approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri il 28 settembre 2022. Sullo schema dovranno essere acquisiti l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e i pareri delle competenti Commissioni parlamentari.

3.1.7 Energia e ambiente

Nel corso del secondo semestre 2022 si prevede l'avanzamento di una importante misura per il settore idrico, volta a garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati¹⁵³. In particolare, si richiede l'adozione di iniziative per ridurre la frammentazione dei diversi attori, attraverso meccanismi di aggregazione per incentivare l'integrazione degli operatori di gestione attualmente autonomi nell'operatore unico per l'intero Ambito Territoriale Ottimale; una normativa per l'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura, in particolare per sostenere l'uso del sistema comune di gestione delle risorse idriche (SIGRIAN) per usi irrigui collettivi e di autoapprovvigionamento, nonché la previsione di un sistema di prezzi regolamentati che tenga adeguatamente conto dell'uso delle risorse ambientali e dell'inquinamento, conformemente al principio "chi inquina paga" (M2C4-2). La riforma è stata avviata con le disposizioni introdotte in materia nella legge di bilancio per il 2022 e sono in corso di definizione i contenuti dei provvedimenti di rango secondario. Sono state¹⁵⁴, inoltre, introdotte disposizioni volte a garantire che gli enti di governo d'ambito provvedano

¹⁵⁰ M4C1-Riforma 1.7: Riforma della legislazione sugli alloggi per studenti e investimenti negli alloggi per studenti.

¹⁵¹ M6C2 - Riforma 1: revisione e aggiornamento dell'assetto regolamentare degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e delle politiche di ricerca del Ministero della Salute, con l'obiettivo di rafforzare il rapporto fra ricerca, innovazione e cure sanitarie.

¹⁵² Legge 3 agosto 2022, n. 129, "Delega al Governo per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288".

¹⁵³ M2C4 - Riforma 4.2: Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati.

¹⁵⁴ Art. 14 del decreto-legge n. 115 del 2022.

all'affidamento del servizio idrico integrato in tempi certi, prevedendosi, in caso contrario, l'attivazione di specifici poteri sostitutivi.

In campo energetico, si prevede l'aggiudicazione dei contratti di appalto per progetti tesi a rafforzare la capacità della rete di distribuzione di gestire l'energia prodotta da fonti rinnovabili e favorire l'elettrificazione dei consumi energetici¹⁵⁵ (M2C2-8). L'avviso per la presentazione delle proposte progettuali è stato pubblicato il 22 giugno scorso e le proposte potevano essere presentate entro il 3 ottobre.

Sempre per aumentare la resilienza del sistema elettrico, al fine di ridurre le probabilità di interruzioni di corrente in caso di *stress* derivante da fenomeni climatici estremi¹⁵⁶, entro l'anno verranno aggiudicati i contratti di appalto per progetti volti al miglioramento della resilienza di almeno 4.000 km di rete del sistema elettrico (M2C2-12). Anche per questa linea progettuale, gli avvisi sono stati pubblicati il 22 giugno scorso e le proposte potevano essere presentate entro il 3 ottobre.

Con riferimento all'investimento per la produzione di energia rinnovabile, con l'utilizzo di tetti di edifici ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale¹⁵⁷, entro l'anno il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali dovrà assegnare almeno il 30 per cento delle risorse finanziarie dell'investimento (M2C1-4). Dopo l'adozione del decreto ministeriale che ha individuato i criteri per l'accesso al beneficio, l'avviso per la presentazione delle proposte è stato pubblicato il 23 agosto scorso e le proposte possono essere presentate tra il 27 settembre e il 27 ottobre 2022.

Infine, il finanziamento dei progetti relativi alla costruzione di nuove reti o all'estensione di reti di teleriscaldamento esistenti¹⁵⁸, prevede l'aggiudicazione dei contratti di appalto per i progetti di miglioramento delle reti di teleriscaldamento (M2C3-9). L'avviso pubblico per la costruzione di nuove reti o l'estensione di reti di teleriscaldamento esistenti è stato emanato dal Ministero della transizione ecologica il 10 agosto scorso. Le proposte potranno essere presentate entro il 6 ottobre 2022.

Alcune scadenze previste nell'ambito del secondo semestre dell'anno sono dirette a sostenere la transizione verde. Per lo sviluppo sostenibile delle comunità locali nei territori rurali e di montagna¹⁵⁹, è prevista l'aggiudicazione dei contratti di appalto per la selezione delle "*Green communities*" e la concessione delle sovvenzioni per la realizzazione dei progetti relativi ai piani di sviluppo sostenibili (M2C1-20). Le *green communities* pilota sono state selezionate con uno specifico decreto ministeriale, mentre il bando per la selezione di ulteriori 30 *green communities* è stato adottato il 30 giugno 2022. La graduatoria definitiva è stata pubblicata il 28 settembre 2022.

Per consentire la transizione energetica dei Comuni delle 19 isole minori non interconnesse¹⁶⁰, è prevista l'approvazione della graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento presentati dai Comuni nei seguenti specifici ambiti: i) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; ii) gestione delle risorse idriche; iii) produzione di energia da fonti rinnovabili locali; iv) costruzione

¹⁵⁵ M2C2 – Investimento 2.1: Rafforzamento *smart-grid*

¹⁵⁶ M2C2 – Investimento 2.2: Interventi su resilienza climatica delle reti

¹⁵⁷ M2C1 – Investimento 2.2: Parco agrisolare.

¹⁵⁸ M2C3 – Investimento 3.1: Promozione di un teleriscaldamento efficiente

¹⁵⁹ M2C1 – Investimento 3.2 - Green communities.

¹⁶⁰ M2C1 – Investimento 3.1: Isole verdi

sostenibile; v) efficientamento energetico; vi) integrazione dei servizi di mobilità; vii) sviluppo modelli di azienda agricola sostenibile (M2C1-18). A seguito della valutazione le schede di progetto presentate in risposta all'avviso pubblicato il 14 dicembre 2021, il 27 settembre scorso è stato firmato il decreto ministeriale di approvazione della graduatoria.

Per la forestazione delle aree verdi urbane ed extraurbane delle Città metropolitane più esposte a problemi di inquinamento atmosferico e agli effetti dei cambiamenti climatici¹⁶¹, alla fine del 2022 saranno piantate almeno 1.650.000 piante (M2C4-19). Sono attualmente in corso le procedure per la valutazione di ammissibilità dei progetti presentati.

Con l'articolo 33 del decreto-legge n. 36 del 2022 è stata data attuazione alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing*¹⁶² (M3C2-4). L'obiettivo della riforma è ridurre la durata dell'*iter* di autorizzazione degli impianti per contenere entro 12 mesi le procedure di costruzione di infrastrutture di trasporto dell'energia volte a fornire elettricità da terra alle navi durante la fase di ormeggio (in caso di interventi non soggetti a valutazione ambientale).

Per ridurre le emissioni di CO₂ e migliorare la qualità dell'aria nelle città portuali, sono previsti interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e di promozione dell'uso di energie rinnovabili nei porti¹⁶³. Entro il 2022 saranno aggiudicate le opere alle nove autorità del sistema portuale, da individuarsi tra quelle che le singole autorità di sistema portuale hanno indicato nei documenti di pianificazione energetica ambientale del sistema portuale (DEASP) (M3C2-8). Si è conclusa la valutazione delle 129 proposte progettuali presentate dalle Autorità di sistema portuale e, a seguito dell'approvazione della graduatoria finale, sarà sottoscritto un Accordo di programma con le singole autorità, a cui seguirà l'avvio delle procedure di aggiudicazione delle opere.

È stato definito il nuovo quadro giuridico di riferimento per la bonifica dei siti orfani con l'approvazione di un decreto del Ministro della transizione ecologica che adotta uno specifico Piano d'azione, nel quale, utilizzando le migliori tecnologie innovative disponibili, sono identificate le attività di bonifica da realizzare nelle diverse regioni italiane, in modo da consentire lo sviluppo delle aree interessate¹⁶⁴ (M2C4-24).

Dovranno, inoltre, essere approvate, dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, le graduatorie finali dei progetti selezionati nell'ambito delle diverse linee di intervento volte a sostenere lo sviluppo della logistica nei settori agroalimentare, della pesca e del florovivaismo, per garantire un uso circolare delle risorse, ridurre l'impatto ambientale, migliorare le capacità di stoccaggio e di trasformazione dei prodotti e ridurre gli sprechi alimentari¹⁶⁵ (M2C1-3).

Il 5 ottobre è stato adottato il decreto ministeriale che stabilisce i criteri sociali e ambientali da utilizzare negli appalti per eventi culturali finanziati con fondi pubblici¹⁶⁶ (M1C3-6).

¹⁶¹ M2C4 – Investimento 3.1: Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano

¹⁶² M3C2 – Riforma 1.3: Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing*.

¹⁶³ M3C2 – Investimento 1.1 - Porti verdi: interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti

¹⁶⁴ M2C4 – Investimento 3.4 - Bonifica del "suolo dei siti orfani"

¹⁶⁵ M2C1 – Investimento 2.1: Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo.

¹⁶⁶ M1C3 - Riforma 3.1: Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali.

3.1.8 Transizione digitale

Molte delle misure per la transizione digitale entrano nella fase attuativa nel secondo semestre del 2022.

Per la realizzazione del Polo strategico nazionale (PSN), l'infrastruttura ad alta affidabilità e con elevati *standard* di qualità destinata a ospitare i dati e i servizi strategici delle amministrazioni pubbliche¹⁶⁷, si prevede il completamento dell'infrastruttura del Polo, nella quale dovranno trasferirsi i *data center* delle Pubbliche amministrazioni, con l'attestazione della conclusione delle verifiche di quattro *data center* (M1C1-3). Il bando per la gestione e realizzazione del PSN è stato assegnato ed è stata sottoscritta la convenzione per la realizzazione dell'infrastruttura, con il completamento previsto del traguardo entro i termini prescritti.

Entro dicembre 2022, sarà implementata la Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) per garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici¹⁶⁸ (M1C1-4). Sono state approvate le Linee Guida sull'interoperabilità dei sistemi informativi e sono stati stipulati un accordo di collaborazione con l'ISTAT e uno con il CNR per la realizzazione del Catalogo Nazionale Dati. È stato realizzato il prototipo tecnico per la Piattaforma, successivamente sviluppata e in corso di sperimentazione con il coinvolgimento di alcune Amministrazioni. Il rilascio della Piattaforma è previsto per il prossimo mese di novembre.

Nell'ambito dell'investimento sulla la sicurezza dei sistemi informativi italiani contro i rischi derivanti dalla criminalità informatica¹⁶⁹, il decreto-legge n. 82 del 2021 ha provveduto all'istituzione della nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale e sono stati adottati i regolamenti relativi all'organizzazione, al funzionamento, al personale e alla contabilità dell'Agenzia. Questi interventi hanno permesso il raggiungimento del traguardo M1C1-5.

Il PNRR richiede, inoltre, il rafforzamento dei presidi *front-line*, rendendo più solide le capacità di valutazione e *audit* della sicurezza delle applicazioni e degli apparati elettronici e definendo l'architettura dell'intero ecosistema della *cybersecurity* nazionale (M1C1-6). In tale ambito, lo scorso 18 maggio il Comitato interministeriale per la cybersicurezza ha approvato la strategia nazionale di cybersicurezza 2022-2026 ed è in corso la definizione dell'architettura dei servizi. Si prevede, inoltre, di proteggere la Pubblica Amministrazione dai rischi posti dalla criminalità informatica, con l'avvio e l'attivazione dei laboratori di *screening* e certificazione della *cybersecurity* (M1C1-7); l'Agenzia per la cybersicurezza ha avviato le procedure di reclutamento del personale e sono in corso la definizione degli accordi con i ministeri della difesa e dell'interno per l'integrazione dei rispettivi centri di valutazione. Inoltre, verrà costituita, nell'ambito dell'Agenzia, un'Unità interna di *audit* sulle misure di sicurezza del Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC) e delle reti e sistemi informativi (NIS) (M1C1-8); sono in corso le valutazioni per la selezione del personale dell'unità di *audit*. Si prevede che vengano realizzati almeno cinque interventi per migliorare le strutture di sicurezza cibernetica nell'ambito del PSNC e dei NIS (M1C1-9). Gli avvisi per l'individuazione degli interventi di rafforzamento delle strutture di sicurezza cibernetica sono chiusi e sono in corso di svolgimento le successive attività per la definizione degli interventi e la stipula delle convenzioni con le Amministrazioni interessate.

¹⁶⁷ M1C1-Investimento 1.1: Infrastrutture digitali.

¹⁶⁸ M1C1-Investimento 1.3.1: Piattaforma Digitale Nazionale Dati

¹⁶⁹ M1C1-Investimento 1.5: Cybersecurity

Sempre nell'ambito delle misure relative alla transizione digitale, è prevista l'istituzione di un Ufficio per la trasformazione digitale, dotato di un *pool* temporaneo di risorse con competenze tecnologiche, e la costituzione di una nuova società (NewCo) per lo svolgimento di attività di sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni *software* e di servizi informatici (M1C1-10)¹⁷⁰. Per quanto riguarda l'Ufficio per la trasformazione digitale, sono stati selezionati i primi 40 esperti, mentre per la NewCo, l'articolo 28 del decreto-legge n. 36 del 2022 ha autorizzato la costituzione della società 3-I Spa, alla quale ha fatto seguito l'adozione dello statuto della nuova società; sono in via di completamento gli ulteriori adempimenti necessari per il completamento del processo di costituzione della società.

Nell'investimento che mira a migliorare l'efficienza dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)¹⁷¹, si prevede la messa a disposizione di ulteriori 35 servizi supplementari sul sito web istituzionale dell'INPS (portale "*One click by design*") in vari ambiti istituzionali dell'Istituto (prestazioni pensionistiche, ammortizzatori sociali, indennità di disoccupazione, prestazioni d'invalidità, rimborsi, raccolta dei contributi da parte delle imprese, servizi per i lavoratori agricoli, servizi antifrode, anticorruzione e di trasparenza) (M1C1-123). A seguito della stipula dell'accordo tra Dipartimento della trasformazione digitale e INPS, sono stati attivati i 35 servizi supplementari previsti dal Piano.

Si prevede anche un miglioramento e un rafforzamento delle competenze dei dipendenti dell'INPS in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), con la valutazione delle competenze informatiche di almeno 4.250 dipendenti e il rilascio di una certificazione che attesti l'esito positivo dell'*iter* formativo (M1C1-124). Allo stato, i dipendenti dell'INPS che hanno preso parte ai 31 corsi di formazione organizzati sono circa 2.300.

Infine, in ambito sanitario, è prevista l'aggiudicazione degli appalti pubblici per gli investimenti di ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (M6C2-7). Previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, il 5 aprile 2022 è stato adottato dal Ministero della salute il decreto che approva lo schema di Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) e lo schema di Piano operativo con annesse schede di intervento. Entro la fine del 2022, si prevede la pubblicazione delle Procedure di gara e degli Accordi quadro Consip e la conclusione dei relativi contratti. I contratti devono prevedere l'acquisto di centri di elaborazione di dati necessari per realizzare l'informatizzazione della struttura ospedaliera e tecnologie *hardware*, *software*, elettromedicali e ausiliari per realizzare l'informatizzazione dei reparti ospedalieri.

3.1.9 Amministrazione pubblica, amministrazione fiscale e revisione della spesa

Una prima importante scadenza si ha in materia di semplificazione burocratica ai fini di una efficiente ed efficace attuazione del PNRR¹⁷². Entro dicembre 2022, è prevista l'entrata in vigore delle misure che completano gli interventi di semplificazione per l'attuazione del Piano, con l'entrata in vigore di tutti gli atti delegati e della normativa secondaria necessaria all'efficace attuazione della

¹⁷⁰ M1C1-Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione.

¹⁷¹ M1C1-Investimento 1.6.3 - Digitalizzazione dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)

¹⁷² M1C1- Riforma 1.9: Riforma della pubblica amministrazione.

semplificazione (M1C1-57). Gli interventi di semplificazione sono stati definiti con il decreto-legge n. 77 del 2021 e l'adozione delle misure attuative è in uno stadio avanzato di realizzazione.

Con riferimento alla riforma dell'amministrazione finanziaria¹⁷³, già avviata con misure in scadenza a dicembre 2021 e giugno 2022, entro dicembre 2022 è previsto il raggiungimento di numerosi traguardi e obiettivi. Il numero di "lettere di conformità" (comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state riscontrate anomalie, ma non frodi nella verifica *ex-post*) deve, rispetto al 2019, essere aumentato almeno del 20 per cento (M1C1-105), con un numero di falsi positivi ridotto almeno del 5 per cento (M1C1-106) e un aumento del gettito fiscale generato del 15 per cento (M1C1-107). L'attuazione sta procedendo in linea con le scadenze previste. Tutti i traguardi e obiettivi saranno raggiunti nei termini prescritti.

Nell'ambito della riforma relativa alla *spending review*, entro la fine dell'anno dovrà esser redatta una Relazione sull'efficacia delle pratiche utilizzate da amministrazioni selezionate per valutare l'elaborazione e l'attuazione di piani di risparmio¹⁷⁴ (M1C1-102). La relazione sarà predisposta entro dicembre dalla Ragioneria generale dello Stato in collaborazione con amministrazioni selezionate al fine di valutare le pratiche di elaborazione e attuazione dei piani di risparmio e definire orientamenti comuni per tutte le amministrazioni pubbliche.

3.2 Gli atti normativi per l'attuazione del PNRR

Il coinvolgimento del Parlamento nel disegno del PNRR e nell'attuazione delle sue prime misure è stato fondamentale. La definizione dei contenuti del Piano previsto dal Regolamento (UE) n. 241/2021 si basa, per il versante interno, sui voti con cui la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica il 27 aprile 2021 hanno, con appositi atti di indirizzo, impegnato il Governo a trasmettere alla Commissione europea il PNRR, elaborato in esito a un lungo percorso svolto nei mesi precedenti, anche con il concorso attivo dei due rami del Parlamento.

A partire da luglio 2021, oltre che attraverso un esame accurato e articolato della prima Relazione trasmessa dalla Cabina di regia, cui in più casi è seguita l'approvazione dei relativi atti di indirizzo, nonché mediante la presentazione di atti di sindacato ispettivo, le Camere sono state impegnate nell'approvazione delle numerose misure legislative necessarie per il conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi previsti per il 2021 e per il primo semestre 2022, oltre che per il conseguimento di molti di quelli (specie di rango primario) previsti per il secondo semestre 2022.

La necessità di una programmazione pluriennale per attuare il PNRR rappresenta un presupposto utile a migliorare i metodi della legislazione: il cronoprogramma previsto dal PNRR offre, infatti, un quadro programmatico definito di una serie di riforme considerate necessarie, consentendo di svolgere attività istruttorie adeguate, prima di tutto, all'interno del Governo, ma anche in ambito parlamentare. Certo, il PNRR non esaurisce i possibili interventi di riforma, ma delinea comunque – come si vedrà, specie per la prima fase della sua attuazione – riforme legislative di notevole rilievo e spesso da lungo tempo attese.

¹⁷³ M1C1 - Riforma 1.12: Riforma della amministrazione fiscale.

¹⁷⁴ M1C1 - Riforma 1.13: Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica "spending review".

Il Parlamento si è mostrato pienamente consapevole di questa opportunità. Si pensi, in particolare, alla raccomandazione formulata dal Comitato per la legislazione, contenuta nel parere espresso il 17 novembre 2021 sul decreto-legge n. 152 del 2021 (e ribadita nel parere espresso il 27 giugno 2022 sul decreto-legge n. 36 del 2022), ai sensi della quale “in termini generali, si pone l’esigenza di una riflessione sull’opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti in futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un’adeguata istruttoria legislativa”.

Una “programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo” è, in effetti, possibile ai sensi della disciplina della programmazione dei lavori contenuta nei regolamenti di Camera e Senato, la quale da tempo riconosce un ruolo rilevante al Governo. Tuttavia, essa si è rivelata tutt’altro che agevole nel contesto attuale, in cui la programmazione dei lavori parlamentari, anche a seguito dei numerosi decreti-legge adottati dal Governo per fronteggiare l’emergenza pandemica o, più di recente, le conseguenze del conflitto in Ucraina, tende spesso a procedere per archi temporali più brevi (specie al Senato), o comunque a subire rilevanti aggiornamenti pressoché ogni settimana (soprattutto alla Camera).

Al tempo stesso, il cronoprogramma indicato dal PNRR non può non essere rispettato, se non a costo di pagare un prezzo assai alto per il Paese. Ne discende che l’opzione consistente in un rinvio della decisione legislativa, a cui si è fatto tradizionalmente ricorso con notevole frequenza nell’ordinamento italiano, è diventata non più praticabile, legittimando a maggior ragione, anche ai fini di dare attuazione al PNRR, l’utilizzo intenso di strumenti legislativi di urgenza.

Anche quando è stato necessario ricorrere alla decretazione d’urgenza, comunque, il contributo parlamentare è stato essenziale nel confermare e nel perfezionare le disposizioni originariamente predisposte dal Governo e nell’introdurre, in sede di conversione, ulteriori disposizioni, volte ad attuare traguardi e obiettivi, o a adottare nuove discipline, anch’esse reputate necessarie, specie alla luce del confronto con la Commissione europea, man mano che si procedeva nell’attuazione del PNRR, al fine di assicurare un loro conseguimento in misura ancora più soddisfacente.

Inoltre, il Comitato per la legislazione, nel già citato parere del 17 novembre 2021 – così come altri organi parlamentari¹⁷⁵ – ha evidenziato come nell’attività legislativa Parlamento e Governo siano sostanzialmente chiamati a prendere in considerazione un nuovo parametro, consistente nella relazione con cui ciascuna disposizione legislativa in esame si pone rispetto al PNRR. Un parametro utile non soltanto al fine di considerare ammissibili, nei decreti-legge volti ad assicurare l’attuazione del PNRR (come, appunto, i decreti-legge n. 152 del 2021 e n. 36 del 2022), esclusivamente le disposizioni che si rivelino necessarie o comunque utili per implementare il Piano, ma altresì allo scopo di cogliere appieno, nel corso del processo di produzione legislativa, fin dove tale attività risponda ad un impegno già assunto e dove invece si intendano introdurre elementi ulteriori, determinando così in che misura il PNRR incida sui contenuti della legislazione.

Il contributo delle Camere si è sviluppato diversamente a seconda di come sono stati configurati i diversi traguardi. Per comprendere queste diversità basti qui accostare il caso della riforma degli

¹⁷⁵ Si pensi, in particolare, al parere espresso il 16 marzo 2022 dalla 14ª Commissione (Politiche dell’Unione europea) del Senato sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021.

appalti con quello della legge per la concorrenza 2021, che rappresentano due modelli in qualche misura opposti di configurazione dei traguardi.

Nel caso della riforma degli appalti pubblici, infatti, il PNRR prevede, in proposito, cinque distinti traguardi, con termini accuratamente scadenziati (cui poi fanno seguito una serie di impegnativi obiettivi, relativi alla riduzione dei tempi di aggiudicazione e di esecuzione degli appalti, da raggiungere entro il 31 dicembre 2023): due di questi traguardi consistevano in misure di semplificazione della legislazione vigente e in misure di attuazione, tutte volte ad affrontare alcuni punti critici del sistema, da raggiungere in tempi rapidi, rispettivamente entro il 30 giugno 2021 (M1C1-69) e il 31 dicembre 2021 (M1C1-71). Per il 30 giugno 2022 è stata richiesta l'approvazione della legge di delega per la riforma del codice dei contratti pubblici (M1C1-70): codice da adottare entro il 31 marzo 2023 (M1C1-73) e da attuare, con tutte le relative misure di esecuzione, entro il 30 giugno 2023 (M1C1-74).

Questa struttura dei traguardi ha dunque guidato passo per passo il lavoro di Governo e Parlamento in materia di appalti pubblici: con il ricorso alla decretazione d'urgenza (il decreto-legge n. 77 del 2021) per conseguire le prime misure e con l'approvazione tempestiva di una legge di delegazione (legge n. 78 del 2022), che prevede, appunto, una delega legislativa da attuarsi entro termini sostanzialmente coincidenti con quelli indicati dal PNRR.

I tre traguardi riferiti alla legge per la concorrenza 2021, pur distinti quanto ai contenuti, hanno invece tutti un unico termine, quello del 31 dicembre 2022: valido sia per l'entrata in vigore della legge (M1C2-6), sia per l'entrata in vigore di tutti i suoi strumenti attuativi, quelli previsti in generale (M1C2-8) e più specificamente quelli relativi alla materia dell'energia (M1C2-7). Una tale configurazione dei traguardi fa sì che la distribuzione del tempo disponibile tra l'esame parlamentare della legge, l'attuazione delle deleghe legislative in essa contenute e l'adozione degli altri atti attuativi sia stata rimessa al libero gioco dei rapporti tra Parlamento e Governo. Per cui l'ampliamento dei tempi dedicati, prima a livello governativo poi a livello parlamentare, alla definizione dei contenuti del disegno di legge ha determinato una corrispondente sensibile compressione dei tempi per la sua attuazione (configurata con procedure tali da richiedere il coinvolgimento, in varia forma, delle commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-Regioni), in modo da assicurare il rispetto dell'unico termine fissato per il raggiungimento del traguardo.

Simile è, peraltro, la configurazione di tutti gli altri traguardi relativi alle prossime leggi annuali per la concorrenza (2022, 2023 e 2024), da approvare e attuare entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla loro presentazione. In particolare, per la prossima legge sulla concorrenza, quella per il 2022, questo significa che la sua presentazione e la sua approvazione dovranno essere tra le priorità assolute della XIX legislatura, in modo da concluderne l'iter, al più tardi, entro la prima metà del 2023 al fine di consentire l'adozione entro la fine dell'anno di tutti gli atti attuativi.

Un modello più simile alla riforma degli appalti pubblici è stato invece seguito relativamente alla pubblica amministrazione, con particolare riferimento alla riforma del pubblico impiego. In questo caso, si sono previsti due distinti traguardi: uno (M1C1-56), con scadenza 30 giugno 2022, richiede interventi legislativi che si sono approntati con il decreto-legge n. 80 del 2021 e poi con il decreto-legge n. 36 del 2022; l'altro (M1C1-58), con scadenza 30 giugno 2023, presuppone che entro tale data entrino in vigore tutti gli atti necessari per l'efficace attuazione di tali interventi legislativi. Per

questi atti sono stati, peraltro, in concreto previsti, dal legislatore, termini di adozione anche più ravvicinati rispetto alla scadenza del traguardo, essenzialmente al fine di assicurare una maggiore tempestività nell'attuazione della riforma e nella produzione di quegli effetti, soprattutto in merito al miglioramento della capacità amministrativa, che paiono essenziali per la buona riuscita di molte delle misure previste dal PNRR.

Ancorché in sostanziale assenza dell'auspicata "programmazione legislativa condivisa tra Governo e Parlamento", si registra dunque una apprezzabile tempestività nel portare a compimento, nell'arco di poco più di un anno, una mole di riforme soprattutto legislative di notevole entità (Tabella 3.2). Rispetto al recente passato, perciò, il PNRR ha senz'altro aiutato ad accelerare i processi di produzione normativa e a superare quei molteplici poteri di veto che spesso impedivano l'approvazione di riforme, specie se di carattere organico, finendo per rimandarne *sine die* l'approvazione, o magari anche soltanto l'attuazione.

Tabella 3.2 – Tipologia degli atti normativi per l'attuazione di traguardi e obiettivi del 2021 e 2022
(numero di atti normativi)

	Atti normativi primari					Atti normativi secondari	Totale atti normativi
	Leggi (escluse quelle di conversione)	di cui: <i>L. delega</i>	Decreti-legge	Decreti legislativi	Totale		
2021 Atti adottati (I rata)							
I rata	6	3	7	1	14	5	19
2022 Atti adottati (II rata)							
T1 (mar)	0	0	2	0	2	0	2
T2 (giu)	2	1	1	1	4	5	9
II rata (T1 + T2)	2	1	3	1	6	5	11
I rata + II rata	8	4	10	2	20	10	30
2022 Atti adottati (III rata)							
T3 (set)	3	2	2	3	8	1	9
2022 Atti da adottare (III rata)							
T4 (dic)	0	0	–	4	4	14	18

Fonte: Elaborazioni a cura dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione

Un'accelerazione che è proseguita, e per certi versi si è persino accentuata, all'indomani dello scioglimento delle Camere intervenuto il 21 luglio 2022: il Governo e il Parlamento, anche sulla scorta delle indicazioni fornite dal Presidente della Repubblica, si sono infatti posti l'obiettivo di portare il più avanti possibile l'attuazione del PNRR, specialmente con riferimento ai numerosi e impegnativi traguardi in scadenza al 31 dicembre 2022, in modo da evitare che il passaggio di legislatura rallentasse l'attuazione delle riforme richieste dal Piano.

Quanto alla tipologia degli atti, un primo bilancio degli atti normativi fin qui adottati in attuazione del PNRR segna meno discontinuità di quanto ci si potesse astrattamente attendere (si veda anche l'audizione del coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione svoltasi presso il Comitato per la legislazione l'11 maggio 2022).

Dalla tipologia degli atti adottati si coglie, peraltro, un uso piuttosto intenso dello strumento della delega legislativa, cui il PNRR ha fatto frequente riferimento. Il che fa sì che nei mesi a venire l'attività normativa si svilupperà in larga parte mediante l'adozione di decreti legislativi, da adottarsi tempestivamente con il coinvolgimento di diversi soggetti e istituzioni (a partire ovviamente dalle Commissioni parlamentari e dalle Conferenze Stato-autonomie territoriali), sotto la responsabilità del Governo e nel rispetto delle indicazioni contenute nei principi e criteri direttivi, oltre che nello stesso PNRR.

Lo strumento della delega legislativa è, in effetti, quello che, nell'ordinamento italiano, maggiormente si presta alla predisposizione di interventi di riforma organica: l'adozione di numerosi decreti legislativi in diversi settori dell'ordinamento, auspicabilmente ben costruiti, sulla base di principi e criteri direttivi ampiamente condivisi in Parlamento e di un percorso che ha assicurato la partecipazione attiva dei principali *stakeholders*, dovrebbe segnare quella discontinuità nelle politiche pubbliche che il PNRR delinea.

Anche sotto il profilo temporale la delega legislativa presenta una serie di vantaggi, in quanto chiama il Governo a darvi attuazione in termini tassativi. Può notarsi, in proposito, che non sempre la scadenza delle deleghe legislative previste dal PNRR è perfettamente allineata con quella dei relativi traguardi (accade, ad esempio, per le riforme in materia di giustizia e per le deleghe contenute nella legge sulla concorrenza per il 2021, la legge n. 118 del 2022). In tali casi è evidente che il Governo è tenuto ad anticipare la tempistica di attuazione della delega, onde evitare il mancato rispetto del termine previsto dal PNRR.

Nel 2023, oltre che nell'attuazione di alcune importanti leggi di delega (a partire dalla già ricordata riforma degli appalti pubblici) e nel completamento, con atti secondari, di riforme recentemente approvate (sempre in materia di appalti pubblici, giustizia, istruzione, pubblico impiego, tra l'altro), Governo e Parlamento saranno impegnati, per soddisfare traguardi del PNRR, nell'approvazione di ulteriori misure legislative: ad esempio, per la riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni (M1C1-72, entro marzo 2023); per una legge-quadro che rafforzi gli interventi a favore delle persone anziane non autosufficienti (M4C2-3, entro marzo 2023); per la riforma del codice della proprietà industriale (M1C2-4, da completarsi entro settembre 2023, inclusi gli strumenti attuativi); per la definizione di uno *standard* nazionale delle guide turistiche (M1C3-10, entro dicembre 2023). In aggiunta, tra gli interventi a carico di "leggi a cadenza annuale" vanno citati la già ricordata legge per la concorrenza per il 2022 (M1C2-9 e M1C2-10: non solo da approvare, ma da attuare entro dicembre 2023) e la riclassificazione del bilancio dello Stato con riguardo alla spesa ambientale e a quella che promuove la parità di genere (M1C1-110, da inserire nella legge di bilancio per il 2024, entro dicembre 2023).

Tabella 3.3 – Traguardi e obiettivi che richiedono l'adozione di atti normativi dal 2023 al 2026
(stima del numero di traguardi e obiettivi)

	2023			2024	2025	2026
	GIU (IV rata)	DIC (V rata)	Totale			
Atti primari	4	5	9	7	2	3
Atti secondari	5	7	12	–	–	–

Fonte: Elaborazioni a cura dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione

Il tutto, in vista del perseguimento di una serie di impegnativi obiettivi, molti dei quali dovranno essere raggiunti entro il dicembre 2023, che presuppongono appunto l'approvazione di riforme non solo tempestive, ma anche contenutisticamente soddisfacenti: con contenuti cioè idonei ad agevolare il loro conseguimento (Tabella 3.3).

In prospettiva, e più complessivamente, ci si avvede che man mano che si va avanti il PNRR richiede un minore impegno di Governo, Camera e Senato nell'approvare riforme legislative e, più in generale, un numero decisamente più ridotto di atti normativi. Al di là dei decreti legislativi di cui si è detto e delle prossime leggi annuali sulla concorrenza, che, come si è accennato, impegneranno il Parlamento fino al 31 dicembre 2025, ma con contenuti solo assai parzialmente definiti dal PNRR, sono richiesti solo pochi altri interventi riformatori mediante atti normativi, specie di rango primario.

Non si può certamente escludere che ulteriori interventi normativi si rivelino necessari al fine di agevolare il conseguimento di obiettivi più prettamente quantitativi, oltre che per rimuovere ostacoli normativi che rendessero difficile o impossibile l'effettuazione degli investimenti previsti nel piano. A quest'ultimo fine, in particolare, è rivolta, ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge n. 77 del 2021, una parte significativa dell'attività dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, in stretto raccordo con la Cabina di regia e la sua Segreteria tecnica, oltre che con il Tavolo per il partenariato. Sempre in questa chiave vanno concepite le azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e della revisione normativa e le iniziative di sperimentazione normativa che l'Unità è chiamata a delineare.

L'impegno che il PNRR richiede negli anni a venire, da ora al 31 dicembre 2026, è perciò soprattutto concentrato sulla dimensione amministrativa e attuativa: come si dice, sulla "messa a terra" degli investimenti previsti, al fine di assicurare il conseguimento degli impegnativi *target* che vengono delineati in coincidenza con le prossime rate. Il che vuol anche dire che l'incidenza del PNRR sulla determinazione dell'indirizzo politico-legislativo, da più parti giustamente evidenziata con riferimento alla prima fase della sua attuazione, è destinata fisiologicamente a ridursi negli anni a venire, mentre si accentua la necessità che il PNRR rappresenti un punto di riferimento essenziale e stabile ai fini della definizione e della realizzazione dell'indirizzo politico-amministrativo, a livello centrale come a livello di regioni ed enti locali.

4 Gli obiettivi del PNRR e la loro valutazione

Il PNRR, oltre a realizzare gli specifici traguardi e obiettivi individuati per le diverse misure nell'ambito delle sei Missioni che lo compongono, intende contribuire a colmare disuguaglianze che storicamente hanno caratterizzato il nostro Paese, perseguendo priorità trasversali relative all'inclusione delle persone con disabilità, alle pari opportunità di genere e generazionali e alla riduzione del divario di cittadinanza.

In particolare, per quanto attiene al divario di cittadinanza, la disciplina della *governance* del Piano ha previsto uno specifico obbligo di destinare alle Regioni del Mezzogiorno almeno il 40 per cento delle risorse con una destinazione territoriale specifica, rafforzando le previsioni esistenti riferite ai fondi ordinari costituiti nell'ambito dei programmi di investimento nazionali, nell'ambito dei quali devono essere assegnate alle regioni del Mezzogiorno risorse in misura almeno proporzionale alla popolazione residente (pari a circa il 34 per cento della popolazione italiana). Il paragrafo 4.1 illustra sinteticamente le risultanze relative al mese di marzo 2022 delle prime verifiche svolte con riferimento alla destinazione territoriali delle risorse del PNRR e del PNC, dando conto dei risultati e delle stime riferiti agli interventi di titolarità di ciascuna Amministrazione centrale. Un aggiornamento delle verifiche è atteso nelle prossime settimane.

Per le pari opportunità in termini occupazionali per i giovani e le donne, il paragrafo 4.2 dà conto del quadro in cui si inseriscono le disposizioni dell'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021, che hanno introdotto misure per garantire che i contratti pubblici finanziati con risorse del PNRR o del PNC assicurino un adeguato incremento dell'occupazione giovanile e femminile, anche attraverso l'assunzione dell'obbligo di assicurare a giovani e donne almeno il 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione dei medesimi contratti.

Per la disabilità, in considerazione della priorità trasversale perseguita dal PNRR e della conseguente esigenza di garantire il carattere inclusivo e non discriminatorio delle riforme e degli investimenti del medesimo Piano, il Ministro per le disabilità ha adottato una specifica direttiva indirizzata a tutte le Amministrazioni titolari degli interventi¹⁷⁶ al fine di indicare alle Amministrazioni il quadro delle disposizioni rilevanti di cui tener conto nella progettazione e realizzazione degli interventi e delle misure del Piano, nonché i principi-guida da assumere a base delle decisioni operative e di cui verificare il rispetto nel corso dell'esecuzione degli interventi. Nel paragrafo 4.3 si dà conto sinteticamente delle misure che nell'ambito del Piano intendono promuovere l'inclusione delle persone con disabilità.

Oltre delle priorità trasversali specificamente individuate, il PNRR è un programma di risultati che, grazie all'azione combinata di riforme ed investimenti, intende assicurare il raggiungimento degli specifici obiettivi di ciascuna misura in coerenza con obiettivi generali previsti nel Regolamento istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza¹⁷⁷.

¹⁷⁶ La direttiva, adottata con decreto del Ministro per le disabilità del 9 febbraio 2022 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 74 del 29 marzo 2022.

¹⁷⁷ L'articolo 4, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2021/241 prevede che l'obiettivo generale del dispositivo sia «promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento

In questo senso, come riassunto nel paragrafo 4.4 le stesse norme istitutive del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*"Recovery and Resilience Facility"* – RRF) hanno, quindi, previsto l'individuazione di una serie di indicatori comuni che, per tutti gli Stati membri, consentiranno di verificare i progressi compiuti e i risultati raggiunti nel perseguimento degli obiettivi dei piani nazionali sia in modo aggregato, per l'intera Unione europea, sia in modo puntuale per i singoli Paesi.

Più in generale, alla Commissione europea è affidato il compito di svolgere una valutazione quantitativa del contributo dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza agli obiettivi climatici e digitali e a ciascuno dei sei pilastri del RRF. Secondo quanto previsto nella disciplina istitutiva del RRF¹⁷⁸, il 29 luglio 2022 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di riesame sull'attuazione del Dispositivo¹⁷⁹. La relazione di riesame che illustra, inoltre, le modalità con cui i Piani per la ripresa e la resilienza affrontano il problema delle disuguaglianze tra donne e uomini, dà riscontro alla risoluzione sull'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza del Parlamento europeo e include informazioni sull'attuazione dei Piani per la ripresa e la resilienza fino al 30 giugno 2022.

Come si illustrerà più ampiamente nel paragrafo 4.5, si è inoltre avviata la valutazione del contributo che può essere assicurato dal PNRR al raggiungimento delle finalità più ampie dell'azione pubblica, prendendo a riferimento, in primo luogo, gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, nonché un insieme di fenomeni economici, sociali e ambientali interessati direttamente o indirettamente dalle misure del Piano.

In questo contesto, assumono un rilievo particolare gli obiettivi di carattere ambientale: in sede di istituzione del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, infatti, si è previsto che le misure incluse nei piani nazionali debbano essere conformi al principio «non arrecare un danno significativo» (DNSH) all'ambiente, secondo modalità che sono state declinate nella normativa europea e nazionale, secondo modalità illustrate nel paragrafo 4.6.

4.1 Il vincolo di destinazione del 40 per cento delle risorse del PNRR alle regioni del Mezzogiorno

L'obiettivo di superamento dei divari territoriali viene declinato a livello nazionale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e nel connesso Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) attraverso l'impegno a destinare ai territori del Mezzogiorno almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, quantificate nel Piano stesso in circa 82 miliardi di euro. La gran parte delle risorse collegate alle iniziative previste è destinata, infatti, alla realizzazione di progetti con una ricaduta territoriale specifica, mentre una parte minore ha carattere più trasversale, a beneficio generale del Paese (le cosiddette "azioni di sistema").

degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo».

¹⁷⁸ Articolo 16 del Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁷⁹ Disponibile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0171_IT.html.

La normativa relativa alla *governance* del PNRR disciplina i meccanismi di verifica del rispetto del vincolo di destinazione territoriale assegnando al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri (DPCoe) il compito di verificare il rispetto del suddetto obiettivo e di segnalare alla Cabina di regia eventuali scostamenti dalla quota del 40 per cento da parte delle Amministrazioni titolari delle risorse¹⁸⁰. A tale fine, con la circolare del 15 ottobre 2021¹⁸¹, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale ha fornito indicazioni operative alle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di destinazione territoriale delle risorse al Mezzogiorno e della successiva verifica da parte del DPCoe.

Con la collaborazione delle Amministrazioni centrali responsabili delle misure del Piano, il DPCoe, avvalendosi del proprio Nucleo di valutazione e analisi della programmazione (NUVAP), ha condotto tra gli ultimi mesi del 2021 e l'inizio del 2022 una prima istruttoria diretta ad acquisire elementi informativi utili alla ricostruzione del quadro delle allocazioni territoriali iniziali da cui muovere per svolgere le verifiche in fase di attuazione sancite dalla norma, predisponendo una prima valutazione del rispetto dell'impegno di destinazione di risorse al Mezzogiorno – con riferimento sia al PNRR, sia al PNC – considerando il diverso grado di attivazione – al 31 gennaio 2022 – delle misure previste. All'esito della ricognizione è stata prodotta la prima *“Relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno”*¹⁸², trasmessa alla Cabina di regia il 16 marzo 2022.

Nella primavera del 2022 il NUVAP, sempre con la collaborazione delle Amministrazioni interessate, ha aggiornato l'istruttoria con dati al 30 giugno 2022; su questa base è stata predisposta la seconda Relazione¹⁸³, che il DPCoe ha trasmesso alla Cabina di Regia il 21 settembre 2022, dando conto della evoluzione della fase realizzativa del Piano e delle variazioni intervenute nella allocazione territoriale nel periodo tra il 31 gennaio e il 30 giugno 2022.

La seconda Relazione - oltre a presentare il quadro di sintesi generale degli esiti della verifica, al 30 giugno 2022 e l'evoluzione rispetto al 31 gennaio, con tavole di dettaglio e puntuali riferimenti alle risorse del PNRR e del PNC - dà conto del grado e delle modalità di attivazione delle misure di responsabilità dei diversi Ministeri e analizza le diverse iniziative previste, presentando elementi di attenzione e prospettive rispetto all'effettiva destinazione delle risorse al Mezzogiorno.

Nel rinviare al contenuto della Relazione per tutte le informazioni specifiche sulle modalità che ciascuna Amministrazione ha adottato (o intende adottare) per rispettare il vincolo di destinazione territoriale, di seguito si espone brevemente l'approccio metodologico e il percorso procedurale

¹⁸⁰ Il comma 6-bis dell'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, prevede che: «Le amministrazioni di cui al comma 1 dell'articolo 8 assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR di cui all'articolo 6, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, ove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative».

¹⁸¹ La circolare è pubblicata nel sito del Dipartimento per le politiche di coesione all'indirizzo <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/clausola-40-risorse-pnrr-mezzogiorno/#>.

¹⁸² Pubblicata on line all'indirizzo <https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/documentazione-su-iniziative-piani-e-programmi/relazioni-su-clausola-40-mezzogiorno-pnrr/prima-relazione-clausola-40-pnrr-al-mezzogiorno/>.

¹⁸³ Pubblicata on line all'indirizzo <https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/documentazione-su-iniziative-piani-e-programmi/relazioni-su-clausola-40-mezzogiorno-pnrr/seconda-relazione-clausola-40-pnrr-al-mezzogiorno/>.

seguito per svolgere la verifica, insieme ad una sintesi dei risultati e delle variazioni intervenute nel periodo di osservazione.

Quanto alle metodologie e alle procedure utilizzate per la ricognizione, nella seconda Relazione si è seguito lo stesso approccio della prima, partendo con l'aggiornamento della classificazione dei 253 interventi "elementari" (di cui 223 nel PNRR e 30 nel PNC) in ragione della loro destinazione territoriale, distinguendoli in¹⁸⁴:

- a) azioni di sistema: interventi per i quali non rileva la localizzazione territoriale, in quanto hanno natura trasversale o valenza nazionale, e che sono, pertanto, esclusi dalla verifica del rispetto della quota per il Mezzogiorno;
- b) misure territorializzate: interventi che, indipendentemente dal momento della loro effettiva realizzazione, sono stati inseriti nel Piano (o nelle schede tecniche allegate) con un'esplicita localizzazione territoriale e rispetto ai quali sia indicato l'ammontare di risorse destinato a una specifica porzione di territorio. Qualora siano state indicate le localizzazioni degli interventi senza indicazioni del relativo costo, la misura viene inclusa nelle misure territorializzabili;
- c) misure territorializzabili: interventi la cui localizzazione è determinata attraverso procedure amministrative (avviate anche precedentemente all'emanazione della norma, come nel caso dei cosiddetti "progetti in essere", definiti nel seguito) volte al riparto delle risorse o alla definizione o alla selezione dei progetti.

L'interlocuzione con le Amministrazioni titolari di risorse ha permesso, inoltre, di suddividere gli interventi fra misure attivate e misure non ancora attivate al 30 giugno 2022, in base alla presenza o all'assenza di un atto formale che determini l'allocazione territoriale delle risorse, anche orientando le successive fasi attuative. Tale distinzione, come evidenziato nel seguito, permette di apprezzare i margini entro i quali si potranno predisporre eventuali azioni correttive per il conseguimento della quota del 40 per cento al Mezzogiorno.

Sulla base di questa impostazione e delle interlocuzioni con le singole Amministrazioni, anche in ragione dell'avanzamento delle misure o di loro porzioni, si è pervenuti, sia pure con le cautele di seguito evidenziate, alla quantificazione dell'ammontare complessivo di risorse già destinato o destinabile a favore delle regioni del Mezzogiorno.

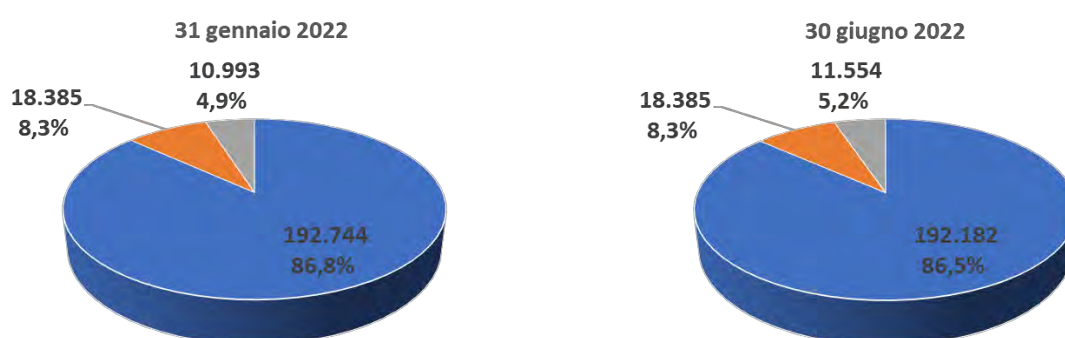
L'attività ricognitiva diretta a verificare il rispetto del vincolo normativo concernente la "quota Mezzogiorno" da parte delle Amministrazioni titolari di risorse a valere sul PNRR e sul PNC ha coinvolto le 23 Amministrazioni titolari di 222,1 miliardi di euro, 191,5 dei quali afferenti al PNRR e 30,6 al PNC.

Seguendo la tassonomia sopra esplicitata, le risorse sono state classificate in componenti "territorializzabili" (che ne rappresentano la quota largamente preponderante), componenti

¹⁸⁴ La classificazione riflette la localizzazione fisica degli interventi desunta dalle denominazioni e descrizioni contenute nel Piano ovvero, in assenza di tale informazione, dalle "schede tecniche" allegate al Piano stesso, nei casi in cui tali schede riportino indicazioni precise sulle aree geografiche in cui verranno direttamente impiegate le risorse necessarie all'attuazione dei relativi interventi. Si è dunque optato per un criterio agevolmente verificabile, piuttosto che fare riferimento a un criterio alternativo basato sulle prevedibili ricadute territoriali degli interventi, probabilmente più rigoroso in termini della logica economica sottostante ma, allo stesso tempo, di applicazione meno immediata e che avrebbe pertanto inevitabilmente ampliato i margini di discrezionalità incorporati nelle valutazioni di sintesi.

"territorializzate" ed "azioni di sistema" – queste ultime in leggero aumento rispetto alla rilevazione di gennaio, in ragione del maggior grado di definizione delle scelte da parte delle Amministrazioni (Figura 4.1).

Figura 4.1 – Risorse relative a misure PNRR e PNC per tipologia al 31 gennaio e al 30 giugno 2022
(milioni di euro e quote percentuali)



Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati rilevati presso l'Amministrazione titolare.

L'analisi ha quindi permesso di quantificare le risorse destinate al Mezzogiorno che, con riferimento al solo PNRR, al 30 giugno 2022 risultano pari a 74,8 miliardi di euro. Tale importo corrisponde al 40,8 per cento del complesso delle risorse PNRR con destinazione territoriale.

Un'incidenza lievemente inferiore, ma comunque in linea con la soglia normativa, si registra con riferimento alla sola componente di risorse "territorializzabili", che è pari al 40,7 per cento (Tabella 4.1).

Considerando l'insieme delle risorse del PNRR e del PNC con destinazione territoriale, le risorse destinate al Mezzogiorno salgono a oltre 86 miliardi, elevando lievemente la quota complessiva al 41 per cento (Tabella 4.2).

Questa quantificazione, con riferimento al 30 giugno 2022, conferma sostanzialmente, per il dato aggregato, quanto emerso dalla prima verifica al 31 gennaio 2022. La situazione sottostante non è però statica, perché nei mesi intercorrenti fra le due verifiche il Piano ha registrato avanzamenti e la modalità di quantificazione della quota Mezzogiorno ha potuto giovare in diversi casi di nuovi elementi informativi.

Come già evidenziato, nella valutazione della "quota Mezzogiorno" si è tenuto conto dello stato di attivazione delle misure, criterio utile per enucleare le risorse per le quali sono già stati formalizzati atti che ne determinino la destinazione territoriale, anche orientandone la successiva attuazione¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Nella Relazione predisposta dal DPCoe – i cui contenuti sono riassunti in questo paragrafo – si definiscono «attivate» le misure rispetto alle quali sono già stati formalizzati atti che ne determinano, anche orientando le fasi successive dell'attuazione, la destinazione territoriale; specularmente, si definiscono «non attivate» le misure per cui tali atti non sono ancora stati adottati. Tale classificazione dello stato di attivazione delle misure è diversa da quella richiamata nel Paragrafo 1.2, in cui si definiscono «avviate»

Le risorse PNRR e PNC riconducibili a misure in tutto o in parte già attivate ammontano a 173,3 miliardi di euro, pari all'82,3% delle risorse con destinazione territoriale (in aumento di oltre 10 punti percentuali rispetto a gennaio 2022; Tabella 4.3 e Figura 4.2).

Tabella 4.1 – Valutazione della quota Mezzogiorno per Amministrazione per le misure PNRR con destinazione territoriale al 30 giugno 2022

(milioni di euro e quote percentuali)

Amministrazioni	Risorse totali con destinazione territoriale					di cui: Territorializzabili	
	Territorializzabili	Territorializzate	Totale	di cui: Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno	Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno
	(a)	(b)	(c) = a + b	(d)	(e) = d / c	(f)	(g) = f / a
Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili	23.471	16.120	39.592	18.309	46,2%	11.269	48,0%
Ministero della Transizione ecologica	33.198	627	33.825	13.300	39,3%	13.268	40,0%
Ministero dello Sviluppo economico	18.117	-	18.117	4.495	24,8%	4.495	24,8%
Ministero dell'Istruzione	17.560	-	17.560	7.758	44,2%	7.758	44,2%
Ministero della Salute	14.250	-	14.250	5.703	40,0%	5.703	40,0%
Ministero dell'Interno	12.490	-	12.490	5.652	45,3%	5.652	45,3%
Ministero dell'Università e ricerca	11.732	-	11.732	4.784	40,8%	4.784	40,8%
PCM - Ministro per l'Innovazione tecnologica e transizione digitale	9.508	-	9.508	4.112	43,3%	4.112	43,3%
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	7.250	-	7.250	2.773	38,2%	2.773	38,2%
Ministero della Cultura	3.639	268	3.907	1.542	39,5%	1.542	42,4%
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali	3.680	-	3.680	1.472	40,0%	1.472	40,0%
Ministero della Giustizia	2.722	-	2.722	1.103	40,5%	1.103	40,5%
Ministero del Turismo	1.786	500	2.286	654	28,6%	654	36,6%
PCM - Ministro per il Sud e la coesione territoriale	825	520	1.345	995	74,0%	475	57,6%
Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	1.200	-	1.200	460	38,3%	460	38,3%
PCM - Dipartimento della Protezione civile	1.200	-	1.200	446	37,2%	446	37,2%
PCM - Ministro per la Pubblica amministrazione	718	-	718	287	40,0%	287	40,0%
PCM - Dipartimento per lo Sport	700	-	700	280	40,0%	280	40,0%
PCM - Ministro per le Politiche giovanili	650	-	650	283	43,5%	283	43,5%
Ministero dell'Economia e delle finanze	340	-	340	340	100,0%	340	100,0%
PCM - Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie	135	-	135	54	39,7%	54	39,7%
PCM - Ministro per le Pari opportunità e la famiglia	-	-	-	-	0,0%	-	0,0%
PCM - Ufficio del Commissario Straordinario per i terremoti del 2016	-	-	-	-	-	-	-
Totale risorse	165.171	18.035	183.206	74.803	40,8%	67.210	40,7%

Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati al 30 giugno 2022 rilevati presso le Amministrazioni titolari.

Nota: La Tabella 4.1 riporta la dotazione delle diverse misure arrotondata. Il calcolo dei totali e della quota Mezzogiorno, per maggiore precisione, è effettuato sui valori in euro o al maggior livello di dettaglio disponibile. I totali potrebbero pertanto non coincidere con la somma dei valori esposti a causa degli arrotondamenti

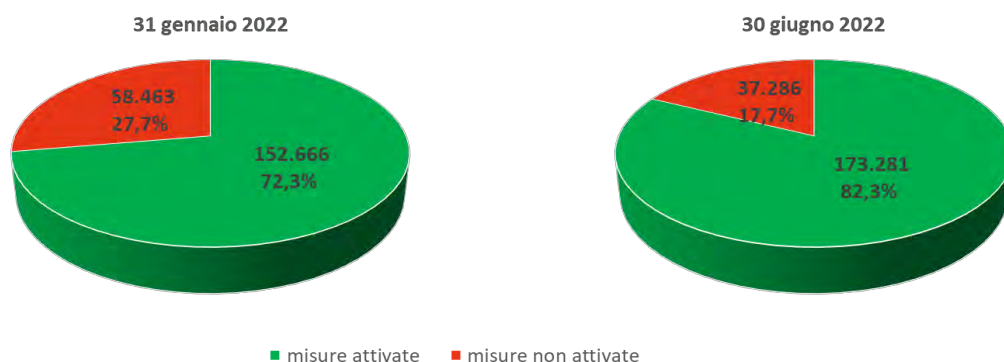
le misure per cui si sia concretizzato uno dei passaggi attuativi necessari per la loro realizzazione (ivi incluse procedure preliminari di natura istruttoria o preparatoria), senza limitare l'attenzione all'adozione o meno di atti formali relativi alla destinazione territoriale delle risorse.

Tabella 4.2 – Valutazione della quota Mezzogiorno per Amministrazione per le misure PNRR e PNC con destinazione territoriale al 30 giugno 2022*(milioni di euro e quote percentuali)*

Amministrazione	Risorse totali con destinazione territoriale					di cui: Territorializzabili	
	Territorializzabili	Territorializzate	Totale	di cui: Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno	Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno
	(a)	(b)	(c) = a + b	(d)	(e) = d / c	(f)	(g) = f / a
Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili	32.341	16.120	48.462	23.374	48,2%	16.334	50,5%
Ministero della Transizione ecologica	37.761	627	38.388	15.126	39,4%	15.093	40,0%
Ministero dello Sviluppo economico	24.197	-	24.197	5.928	24,5%	5.928	24,5%
Ministero dell'Istruzione	17.560	-	17.560	7.758	44,2%	7.758	44,2%
Ministero della Salute	16.199	-	16.199	6.482	40,0%	6.482	40,0%
Ministero dell'Interno	12.700	-	12.700	5.751	45,3%	5.751	45,3%
Ministero dell'Università e ricerca	12.232	-	12.232	4.984	40,7%	4.984	40,7%
PCM - Ministro per l'Innovazione tecnologica e transizione digitale	9.775	-	9.775	4.216	43,1%	4.216	43,1%
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	7.250	-	7.250	2.773	38,2%	2.773	38,2%
Ministero della Cultura	5.094	268	5.362	2.057	38,4%	2.057	40,4%
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali	4.883	-	4.883	1.953	40,0%	1.953	40,0%
Ministero della Giustizia	2.854	-	2.854	1.137	39,8%	1.137	39,8%
Ministero del Turismo	1.786	500	2.286	654	28,6%	654	36,6%
PCM - Ufficio del Commissario Straordinario per i terremoti del 2016	1.780	-	1.780	712	40,0%	712	40,0%
PCM - Ministro per il Sud e la coesione territoriale	825	870	1.695	1.345	79,4%	475	57,6%
Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	1.200	-	1.200	460	38,3%	460	38,3%
PCM - Dipartimento della Protezione civile	1.200	-	1.200	446	37,2%	446	37,2%
PCM - Ministro per la Pubblica amministrazione	718	-	718	287	40,0%	287	40,0%
PCM - Dipartimento per lo Sport	700	-	700	280	40,0%	280	40,0%
PCM - Ministro per le Politiche giovanili	650	-	650	283	43,5%	283	43,5%
Ministero dell'Economia e delle finanze	340	-	340	340	100,0%	340	100,0%
PCM - Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie	135	-	135	54	39,7%	54	39,7%
PCM - Ministro per le Pari opportunità e la famiglia	-	-	-	-	-	-	-
Totale risorse	192.182	18.385	210.567	86.399	41,0%	78.456	40,8%

Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati al 30 giugno 2022 rilevati presso le Amministrazioni titolari.

Nota: La Tabella 4.2 riporta la dotazione delle diverse misure arrotondata. Il calcolo dei totali e della quota Mezzogiorno, per maggiore precisione, è effettuato sui valori in euro o al maggior livello di dettaglio disponibile. I totali potrebbero pertanto non coincidere con la somma dei valori esposti a causa degli arrotondamenti

Figura 4.2 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale per stato di attivazione al 31 gennaio e al 30 giugno 2022*(milioni di euro, quote percentuali)*

Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati rilevati presso l'Amministrazione titolare

Tabella 4.3 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale per stato di attivazione e Amministrazione di riferimento, al 30 giugno 2022*(milioni di euro e quote percentuali)*

Amministrazione	Risorse totali con destinazione territoriale	di cui:			
		Misure attivate	Misure attivate su risorse totali (%)	Misure non attivate	Misure non attivate su risorse totali (%)
	(a) = b + d	(b)	(c) = b / a	(d)	(e) = d / a
Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili	48.462	48.212	99,5%	250	0,5%
Ministero della Transizione ecologica	38.388	29.455	76,7%	8.934	23,3%
Ministero dello Sviluppo economico	24.197	21.631	89,4%	2.566	10,6%
Ministero dell'Istruzione	17.560	10.310	58,7%	7.250	41,3%
Ministero della Salute	16.199	12.399	76,5%	3.800	23,5%
Ministero dell'Interno	12.700	12.339	97,2%	361	2,8%
Ministero dell'Università e ricerca	12.232	9.070	74,1%	3.162	25,9%
PCM - Ministro per l'Innovazione tecnologica e transizione digitale	9.775	7.740	79,2%	2.036	20,8%
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	7.250	3.050	42,1%	4.200	57,9%
Ministero della Cultura	5.362	5.362	100,0%	-	0,0%
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali	4.883	2.583	52,9%	2.300	47,1%
Ministero della Giustizia	2.854	1.950	68,3%	904	31,7%
Ministero del Turismo	2.286	2.286	100,0%	-	0,0%
PCM - Ufficio del Commissario Straordinario per i terremoti del 2016	1.780	1.780	100,0%	-	0,0%
PCM - Ministro per il Sud e la coesione territoriale	1.695	1.125	66,4%	570	33,6%
Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	1.200	1.200	100,0%	-	0,0%
PCM - Dipartimento della Protezione civile	1.200	1.200	100,0%	-	0,0%
PCM - Ministro per la Pubblica amministrazione	718	320	44,6%	397	55,4%
PCM - Dipartimento per lo Sport	700	700	100,0%	-	0,0%
PCM - Ministro per le Politiche giovanili	650	434	66,8%	216	33,2%
Ministero dell'Economia e delle finanze	340	-	0,0%	340	100,0%
PCM - Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie	135	135	100,0%	-	0,0%
PCM - Ministro per le Pari opportunità e la famiglia	-	-	0,0%	-	0,0%
Totale risorse	210.567	173.281	82,3%	37.286	17,7%

Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati al 30 giugno 2022 rilevati presso le Amministrazioni titolari.

Nota: La Tabella 4.3 riporta la dotazione delle diverse misure arrotondata. Il calcolo dei totali e, per maggiore precisione, è effettuato sui valori in euro o al maggior livello di dettaglio disponibile. I totali potrebbero pertanto non coincidere con la somma dei valori esposti a causa degli arrotondamenti.

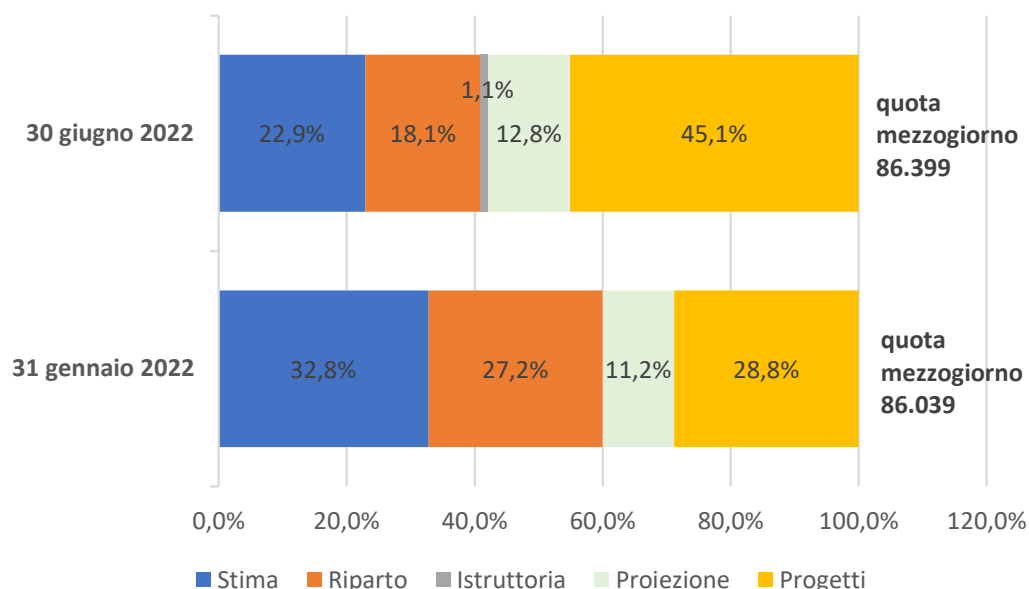
Per ciascuna misura, indipendentemente dallo stato di attivazione, la valutazione della quota di spesa localizzata nel Mezzogiorno è stata effettuata secondo cinque diverse modalità di quantificazione delle risorse, caratterizzate da un crescente grado di solidità:

- stima: riguarda misure (o porzioni di esse) non ancora attivate formalmente o attivate con procedure prive di specifici vincoli di destinazione territoriale o con procedure competitive per l'assegnazione delle risorse;
- riparto: riguarda misure (o porzioni di esse) attivate con procedure che hanno riservato una quota destinata al Mezzogiorno, ma non hanno ancora condotto alla selezione dei progetti da finanziare;

- c) istruttoria¹⁸⁶: procedure con istruttorie sufficientemente avanzate per le quali è possibile desumere il valore finanziario dei progetti localizzati al Sud anche nelle more della formalizzazione della graduatoria finale;
- d) proiezione basata su dati di realizzazione: riguarda misure già attivate attraverso norme nazionali che ne prevedono l'accesso attraverso procedure a sportello e per le quali sono disponibili dati di avanzamento finanziario in ordine al loro assorbimento e destinazione territoriale, anche se parziali;
- e) progetti identificati: riguarda misure attivate con procedure che hanno già selezionato i progetti specificandone il costo. In questo caso la "quota Mezzogiorno" si ritiene "certa", salvo variazioni che possano intervenire nella fase di attuazione e che, come tali, verranno rilevate nel corso del monitoraggio.

Figura 4.3 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale al Mezzogiorno per grado di solidità della quantificazione al 31 gennaio e al 30 giugno 2022

(milioni di euro, quote percentuali)



Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati rilevati presso l'Amministrazione titolare

A giugno 2022 la solidità della quantificazione della dimensione delle risorse destinate al Mezzogiorno è aumentata per effetto dei progressi nelle procedure di attivazione (Tabella 4.4 e Figura 4.3): hanno acquisito maggior peso elementi informativi più solidi rispetto alle sole stime delle amministrazioni (queste ultime si riducono dal 32,8 per cento di gennaio al 22,9 per cento di giugno), in presenza del concomitante aumento della componente della quantificazione basata su progetti identificati (che passa dal 28,8 per cento al 45,1 per cento).

¹⁸⁶ Questa modalità si è aggiunta in occasione della seconda Relazione per rilevare un ulteriore stadio di avanzamento delle procedure.

Tabella 4.4 – Risorse relative a misure PNRR e PNC con destinazione territoriale per Amministrazione e grado di solidità della quantificazione delle risorse destinate al Mezzogiorno al 30 giugno 2022
(milioni di euro)

Amministrazione	Totale risorse Mezzogiorno	di cui:				
		Stima	Riparto	Istruttoria	Proiezione	Progetti
	(a) = b+c+d+e+f	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili	23.374	804	2.701	-	-	19.870
Ministero della Transizione ecologica	15.126	4.616	2.208	873	7.405	24
Ministero dell'Istruzione	7.758	4.565	2.026	-	-	1.167
Ministero della Salute	6.482	1.920	1.257	-	-	3.305
Ministero dello Sviluppo economico	5.928	996	1.238	-	3.693	-
Ministero dell'Interno	5.751	253	-	-	-	5.498
Ministero dell'Università e ricerca	4.984	1.265	1.819	-	-	1.900
PCM - Ministro per l'Innovazione tecnologica e transizione digitale	4.216	1.180	540	-	-	2.495
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	2.773	1.546	771	61	-	395
Ministero della Cultura	2.057	135	442	-	-	1.480
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali	1.953	1.601	-	-	-	352
PCM - Ministro per il Sud e la coesione territoriale	1.345	-	1.345	-	-	-
Ministero della Giustizia	1.137	391	-	-	-	746
PCM - Ufficio del Commissario Straordinario per i terremoti del 2016	712	-	712	-	-	-
Ministero del Turismo	654	-	415	-	-	239
Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	460	-	-	-	-	460
PCM - Dipartimento della Protezione civile	446	-	-	-	-	446
Ministero dell'Economia e delle finanze	340	-	-	-	-	340
PCM - Ministro per la Pubblica amministrazione	287	159	-	-	-	128
PCM - Ministro per le Politiche giovanili	283	87	87	-	-	109
PCM - Dipartimento per lo Sport	280	280	-	-	-	-
PCM - Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie	54	-	52	-	-	2
PCM - Ministro per le Pari opportunità e la famiglia	-	-	-	-	-	-
Totale risorse	86.399	19.798	15.613	933	11.099	38.956
Quota percentuale	100,0%	22,9%	18,1%	1,1%	12,8%	45,1%

Fonte: Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati al 31 gennaio 2022 rilevati presso le Amministrazioni titolari.

Nota: La Tabella 4.4 riporta la dotazione delle diverse misure arrotondata. Il calcolo dei totali e della quota Mezzogiorno, per maggiore precisione, è effettuato sui valori in euro o al maggior livello di dettaglio disponibile. I totali potrebbero pertanto non coincidere con la somma dei valori esposti a causa degli arrotondamenti.

4.2 Le misure per favorire le pari opportunità occupazionali nell'attuazione del PNRR: la quota per l'assunzione di donne e giovani

Allo scopo di supportare l'inserimento nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani, nonché favorire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, il Governo ha stabilito alcuni requisiti per la stipula dei contratti pubblici finanziati, anche solo in parte, con risorse del PNRR o del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC)¹⁸⁷. Il Governo ha poi emanato linee guida contenenti indicazioni operative per le stazioni appaltanti sulle modalità e i criteri applicativi delle relative disposizioni¹⁸⁸.

Una prima serie di misure è volta a promuovere la trasparenza del contesto lavorativo delle imprese aggiudicatrici di contratti pubblici finanziati dal PNRR o dal PNC. Le imprese con più di 50 dipendenti devono presentare, al momento della presentazione della domanda di partecipazione al bando o dell'offerta, copia dell'ultimo rapporto sullo stato del personale maschile e femminile, redatto in conformità con le norme del Codice per le pari opportunità (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198). Le imprese che impiegano tra i 15 e i 50 dipendenti devono invece presentare, entro sei mesi dalla conclusione del contratto, una relazione di genere sulla situazione del personale e una dichiarazione sul rispetto delle norme che disciplinano il lavoro delle persone con disabilità, secondo quanto disposto dall'articolo 17 della legge del 12 marzo 1999, n. 68. In base alle linee guida, la trasmissione di tale ultima dichiarazione dovrebbe essere richiesta, con espressa previsione dei bandi di gara, anche agli operatori economici con più di cinquanta dipendenti.

Un secondo tipo di misure punta a garantire che le imprese aggiudicatrici di appalti pubblici finanziati dal PNRR e dal PNC promuovano attivamente le pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione delle persone con disabilità. In questo ambito, un ruolo importante è riservato alla stazione appaltante, che può definire ulteriori requisiti necessari o premianti a seconda del settore economico e della tipologia del contratto. In ogni caso, e pena l'esclusione dal bando, le imprese devono avere assolto agli obblighi in materia di lavoro delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68. Inoltre, le imprese si impegnano, in caso di aggiudicazione del contratto, a riservare a donne e giovani sotto i 36 anni una quota di almeno il 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o la realizzazione di attività connesse.

Il ricorso a un sistema di quote riservate all'assunzione di donne e giovani rappresenta una norma ambiziosa per promuovere l'occupazione di questi gruppi, particolarmente colpiti dagli effetti economici della pandemia. Questa iniziativa dovrà essere messa alla prova nell'applicazione concreta, anche attraverso un costante monitoraggio, che le linee guida affidano all'ANAC¹⁸⁹. Per essere di successo, questa disposizione richiede infatti un profondo rinnovamento delle prassi, sia delle stazioni appaltanti che delle imprese coinvolte.

¹⁸⁷ Articolo 47 del decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁸⁸ Decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia e del Ministro per le politiche giovanili e il servizio civile universale, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro per le disabilità 7 dicembre 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 dicembre 2021. Con delibera n. 154 del 16 marzo 2022 l'ANAC ha provveduto ad aggiornare il bando tipo per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture per tenere conto, tra l'altro, delle indicazioni del decreto interministeriale del 7 dicembre 2021.

¹⁸⁹ Con delibera ANAC n. 122 del 16 marzo 2022, sono stati specificati i dati e le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori devono fornire alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici al fine di monitorare l'adozione dei requisiti e dei criteri premiali per le pari opportunità generazionali e di genere, nonché per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

L'articolo 47 stabilisce che la stazione appaltante può escludere o ridurre la quota riservata all'occupazione femminile e giovanile, fornendo un'adeguata e specifica motivazione, quando l'oggetto del contratto o la natura e la tipologia del progetto ne rendano l'inserimento impossibile, o contrastante con specifici obiettivi sociali o di efficienza economica¹⁹⁰. Le linee guida emanate dal Governo hanno chiarito gli ambiti di applicazione delle deroghe, che restano in ogni caso rimesse alla valutazione delle stazioni appaltanti. Queste potrebbero, in ogni caso, decidere di non avvalersene anche in presenza dell'astratta ricorrenza dei presupposti per la loro applicazione. Qualora la stazione appaltante si avvalga della facoltà di deroga, ne dovrà dare adeguata e specifica motivazione con modalità indicate nelle linee guida.

Per quanto riguarda la quota riservata all'occupazione giovanile, la motivazione potrebbe fare riferimento a esigenze specifiche correlate alle mansioni da svolgere che richiedano, per oltre il 70 per cento delle nuove assunzioni, esperienze o specializzazioni pregresse incompatibili con la fascia anagrafica giovanile. Per la quota riservata all'occupazione femminile, la motivazione potrà anche fare riferimento alla presenza, nel settore economico di riferimento, di un tasso di occupazione femminile inferiore all'obiettivo del 30 per cento. In queste circostanze, in presenza di un tasso di occupazione femminile inferiore al 25 per cento, l'individuazione di un *target* di assunzioni superiore di almeno 5 punti percentuali può costituire una adeguata e specifica motivazione della deroga.

La possibilità di derogare al rispetto della quota occupazionale è quindi da ricondurre essenzialmente ai casi in cui sia impossibile reperire un numero sufficiente di profili adeguati alle mansioni richieste. Tale possibilità non sussiste a livello aggregato, in quanto giovani e donne costituiscono circa il 50 per cento dei neoassunti in Italia¹⁹¹. Tuttavia, il problema può presentarsi per alcuni settori economici, ad alta intensità di occupazione maschile, ovvero dove una quota rilevante delle assunzioni richiede personale con una notevole esperienza lavorativa pregressa.

La Figura 4.4 mostra, per i 20 settori destinatari di maggiori risorse da parte del PNRR e del PNC, la quota di occupazione femminile nel 2019 e la quota di donne tra i neoassunti occupati nel 2019¹⁹². Entrambi gli indicatori sono di interesse per fornire un'indicazione del potenziale ricorso alla deroga. La quota di donne tra i neoassunti rappresenta un riferimento di base sull'andamento delle assunzioni in un determinato settore. Allo stesso tempo, la quota di donne tra gli occupati può essere utilizzata, come evidenziato sopra, dalla stazione appaltante per stabilire un *target* di assunzioni in deroga alla quota del 30 per cento. I settori sono presentati in ordine decrescente di fondi PNRR e PNC allocati (da sinistra verso destra). La percentuale di donne occupate nel settore è segnata da un pallino mentre le barre indicano la quota di donne tra i neoassunti occupati. Le barre sono poi colorate a seconda che la percentuale di donne tra i neoassunti nel settore fosse, nel 2019, superiore al 30 per cento (verde), tra il 20 e il 30 per cento (giallo) e sotto il 20 per cento (rosso). L'assegnazione delle risorse a un determinato settore economico è stata effettuata dall'Unità di

¹⁹⁰ In particolare, il comma 7 dell'articolo 47 menziona "obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche."

¹⁹¹ La percentuale di donne e giovani tra il totale degli occupati, indipendentemente dalla loro data di assunzione, è invece più bassa, pari al 40 per cento tra le donne e il 20 per cento tra i giovani.

¹⁹² Qui e nel resto dell'analisi, la quota di giovani e donne tra i neoassunti è stimata, utilizzando i dati delle rilevazioni annuali della forza lavoro ISTAT, come la quota di donne e giovani tra gli occupati che, nel 2019, riportavano di avere iniziato il loro impiego da non più di 12 mesi. Per lo scopo di questa analisi, si è ritenuto di utilizzare tale rilevazione piuttosto che i dati relativi alle attivazioni e cessazioni di lavoro registrate dal Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie, in quanto questi ultimi risentono dell'attivazione di posti di lavoro di natura occasionale. Si è scelto di fare riferimento ai dati del 2019, in quanto si tratta degli ultimi dati annuali precedenti all'avvio del PNRR che non sono influenzati dagli effetti della pandemia sull'occupazione.

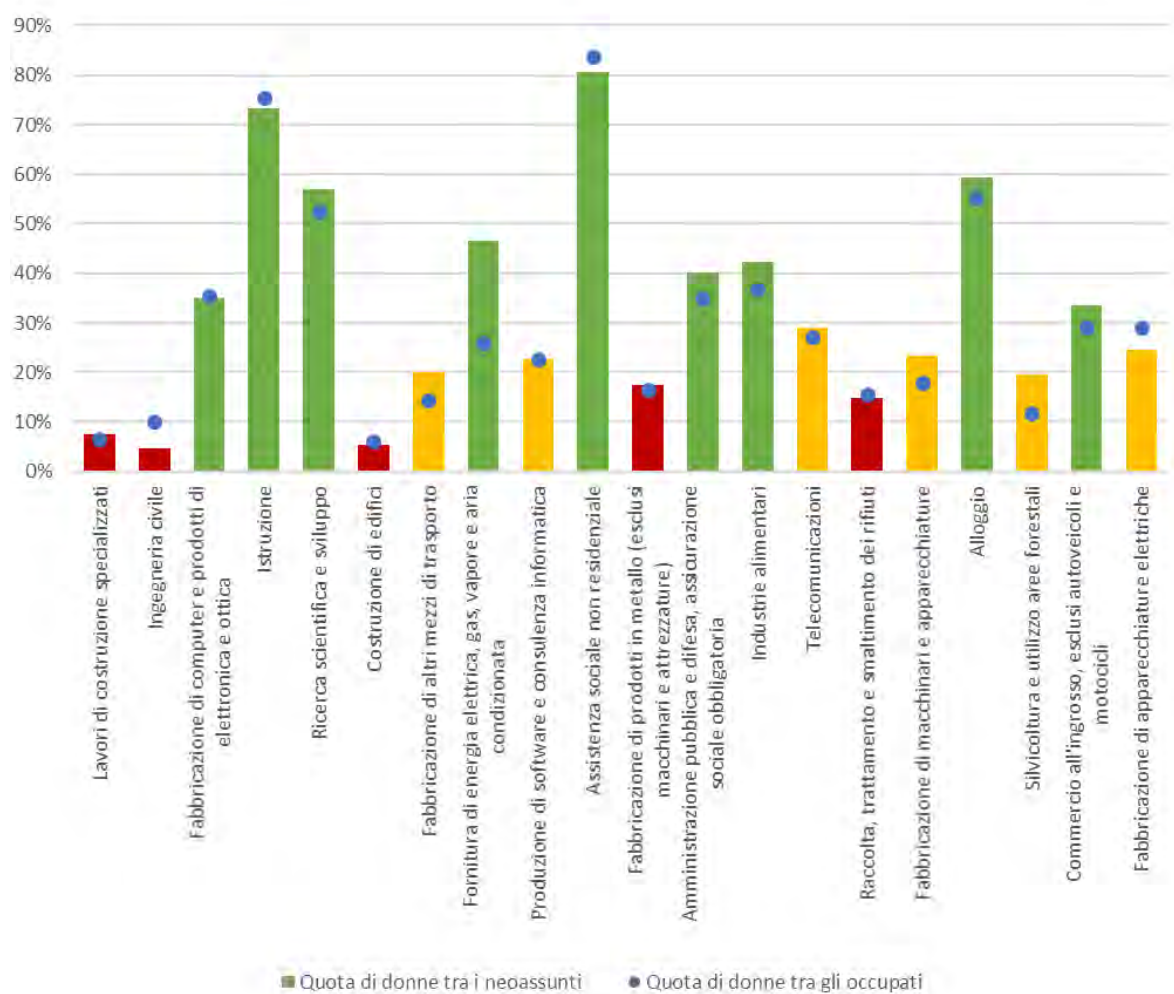
missione NG EU del Ministero dell'economia e delle finanze, nel contesto della valutazione ex-ante dell'impatto del PNRR sull'occupazione femminile e giovanile¹⁹³. Secondo queste stime, i 20 settori considerati nella Figura 4.4 ricevono oltre il 90 per cento delle risorse PNRR e PNC.

Va notato, tuttavia, che i dati per settore riportati di seguito si basano sulla destinazione dei finanziamenti PNRR e PNC complessivi, non solo sulle risorse assegnate in base ai contratti pubblici, che sono quelle considerate dall'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021. Nell'ambito del monitoraggio della misura si dovrà necessariamente tenere conto dei settori nei quali è maggiore il volume di risorse assegnato mediante contratti.

Dalla figura emerge come la quota del 30 per cento sia distante, per le donne, nei settori dell'edilizia (i.e. "Lavori di costruzione specializzati", "Ingegneria civile" e "Costruzione di edifici"), come anche nei settori "Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)" e "Raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti". La quota del 30 per cento è invece più prossima in alcuni settori tra quelli selezionati, tra cui "Fabbricazione di mezzi di trasporto" (20 per cento), "Produzione di software e consulenza informatica" (23 per cento) e "Telecomunicazioni" (29 per cento). La quota di donne era invece già sopra il 30 per cento in alcuni dei settori analizzati, tra cui "Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica", "Ricerca scientifica e sviluppo", e "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata". Nei settori "Istruzione" e "Assistenza sociale non residenziale", già nel 2019 più di tre assunzioni su quattro riguardavano le donne. Non si riscontrano differenze sostanziali se si analizza la quota di donne tra gli occupati, invece che tra i neoassunti.

¹⁹³ Si vedano, in particolare, i seguenti contributi: MEF-RGS (2021) "Le diseguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del PNRR per ridurle" e MEF-RGS (2022) "La condizione dei giovani in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per migliorarla". Entrambe le pubblicazioni sono disponibili nel sito www.rgs.mef.gov.it.

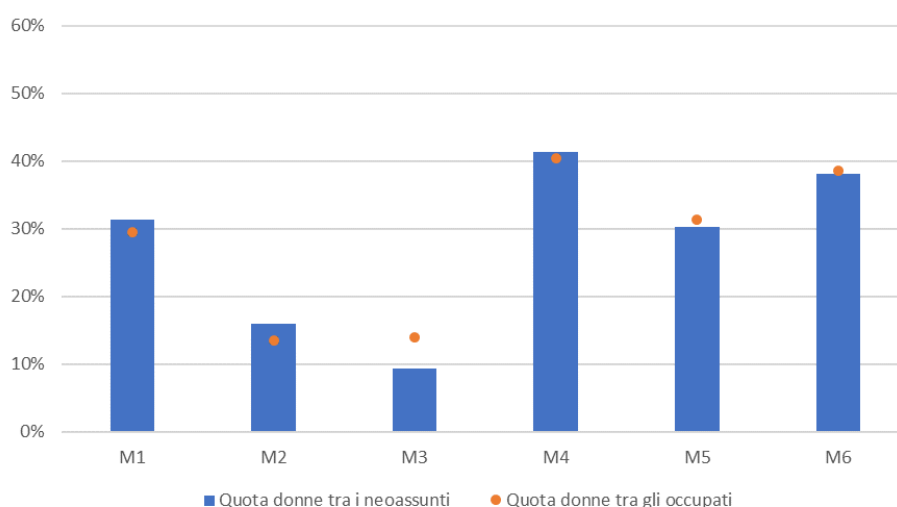
Figura 4.4 – Percentuale di donne tra gli occupati e tra i neoassunti occupati nel 2019, nei 20 settori destinatari di maggiori finanziamenti
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni a cura della Segreteria tecnica per il PNRR su dati ISTAT.

Il rilievo dell'occupazione femminile è, peraltro, assai differenziato nelle sei missioni del Piano, data la diversità di investimenti che vengono finanziati. La Figura 4.5 mostra la percentuale di occupazione femminile e la quota di donne tra i neoassunti occupati nel 2019 nei settori economici raggiunti da ogni missione, pesate per l'ammontare di investimenti che la missione destina a quel settore¹⁹⁴. La quota del 30 per cento nel 2019 è particolarmente lontana nei settori che vengono attivati dalle missioni 2 ("Rivoluzione verde e transizione ecologica") e 3 ("Infrastrutture per una mobilità sostenibile"), dove una percentuale ingente dei finanziamenti raggiunge i settori dell'edilizia e dell'ingegneria civile. La quota di donne è invece sostanzialmente pari al 30 per cento all'interno degli ambiti inclusi nelle missioni 1 ("Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"), e 5 ("Inclusione e coesione"). Essa è abbondantemente superata nelle missioni 4 ("Istruzione e ricerca") e 6 ("Salute"), che attivano settori con una percentuale di occupazione femminile più alta della media nazionale, come quelli dell'assistenza sanitaria e sociale, della ricerca scientifica e sviluppo e della fabbricazione di computer e prodotti di elettronica. Anche in questo caso, non si riscontrano differenze sostanziali se si analizza la quota di donne tra gli occupati (pallino), rispetto alla percentuale di donne tra i neoassunti (barra).

Figura 4.5 – Percentuale di donne tra gli occupati e tra i neoassunti occupati nel 2019, nei settori raggiunti dalle missioni PNRR
(valori percentuali)



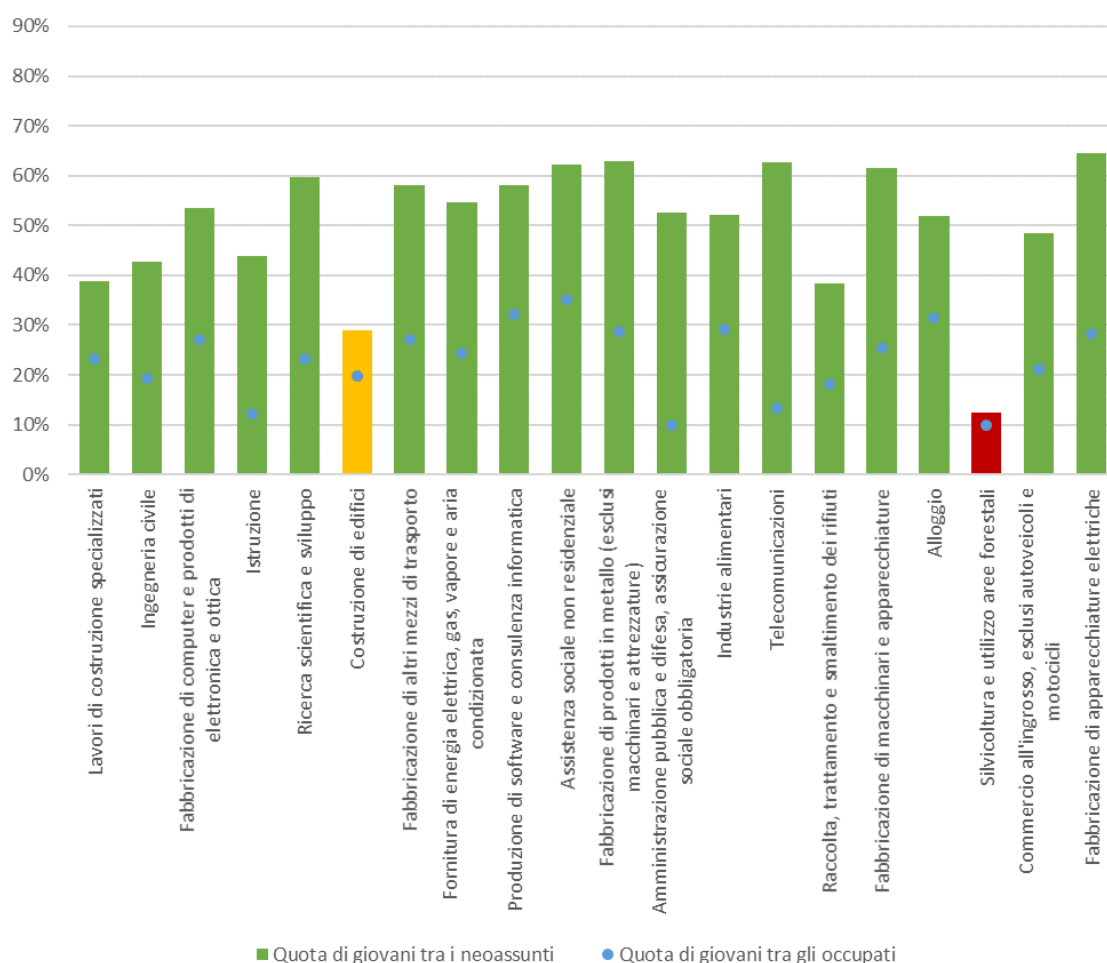
Fonte: Elaborazioni a cura della Segreteria tecnica per il PNRR su dati ISTAT.

La Figura 4.6 e la Figura 4.7 riguardano, invece, l'occupazione giovanile, assumendo come riferimento la platea individuata dall'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021, che considera i soggetti di età inferiore a 36 anni. In questo caso, i risultati differiscono a seconda che si prenda in considerazione la quota di giovani tra i neoassunti o, in generale, la quota di giovani tra gli occupati. In particolare, solamente in tre dei 20 settori economici destinatari di maggiori risorse del PNRR e del PNC, i giovani raggiungevano, nel 2019, il 30 per cento degli occupati. Tuttavia, la quota di

¹⁹⁴ Nel calcolo delle risorse, sono state considerate quelle PNRR e PNC. Le risorse PNC sono state assegnate alla missione PNRR più rilevante all'investimento in questione. Per questa analisi, si considerano tutti i settori economici raggiunti da finanziamenti PNRR e PNC, e non solamente i 20 destinatari principali come nella figura precedente.

giovani tra i neoassunti era, nel 2019, sostanzialmente pari o superiore al 30 per cento in tutti i settori, con l'unica eccezione del settore "Silvicoltura e utilizzo delle aree forestali".¹⁹⁵ Questa differenza tra i due indicatori è facilmente interpretabile, in quanto i giovani sono più rappresentati tra i neoassunti (in quanto, trovandosi all'inizio della carriera, hanno tassi di assunzione e di separazione superiori alla media), ma rappresentano solamente una parte minoritaria del totale degli occupati. Anche nell'analisi disaggregata per missioni del PNRR presentata dalla Figura 4.7, la quota di giovani tra gli occupati è inferiore al 30 per cento in tutte le missioni, ma la quota di giovani tra i neoassunti è sempre superiore al 40 per cento.

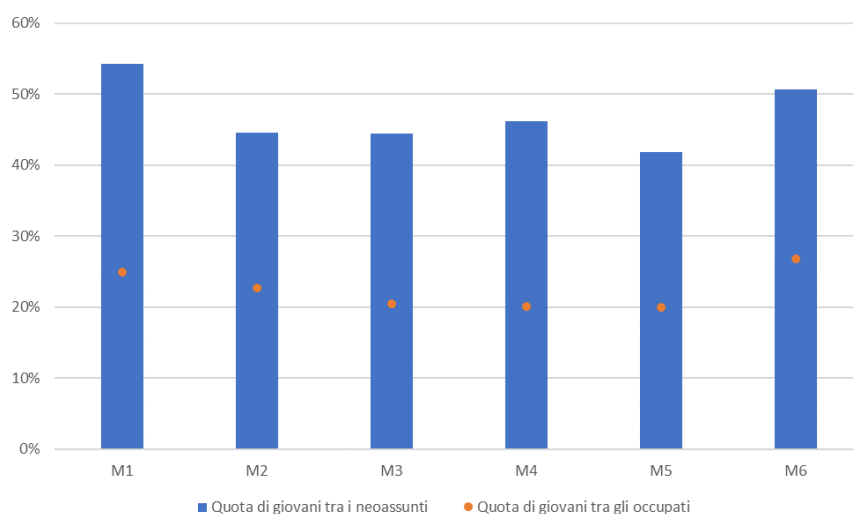
Figura 4.6 – Percentuale di giovani tra gli occupati e tra i neoassunti occupati nel 2019, nei 20 settori destinatari di maggiori finanziamenti
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni a cura della Segreteria tecnica per il PNRR su dati ISTAT.

¹⁹⁵ È poi importante osservare i settori considerati hanno un diverso peso occupazionale. Ad esempio, nel 2019 il settore "Lavori di costruzione specializzati" impiegava circa 830.000 persone, mentre il settore "Costruzione di edifici" ne impiegava circa 420.000.

Figura 4.7 – Percentuale di giovani tra gli occupati (pallino) e tra i neoassunti occupati (barra) nel 2019, nei settori raggiunti dalle missioni PNRR (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni a cura della Segreteria tecnica per il PNRR su dati ISTAT.

4.3 Le politiche per l'inclusione delle persone con disabilità

Tutto il PNRR si caratterizza per un'attenzione specifica posta nei confronti delle persone con disabilità. Questo approccio si concretizza nella presenza di misure specificatamente dirette alle persone con disabilità (ad esempio, per promuoverne l'autonomia), insieme ad un impegno trasversale volto a garantire che tutte le riforme e gli investimenti del Piano prendano in considerazione le necessità delle persone con disabilità.

Tra le azioni del PNRR specificatamente dirette a migliorare le condizioni delle persone con disabilità, rientra l'adozione di una riforma della normativa sulle disabilità (Riforma 1.1 all'interno della Missione 5, Componente 2). L'obiettivo principale della riforma è quello di promuovere l'allineamento della legislazione attuale con i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, secondo un approccio del tutto coerente con la Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea e con la "Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030" presentata a marzo 2021 dalla Commissione Europea. La riforma mira a promuovere la deistituzionalizzazione, cioè il trasferimento dalle istituzioni pubbliche o private alla famiglia o alle case della comunità, e l'autonomia delle persone con disabilità. A tal fine, si prevede di rafforzare l'offerta di servizi sociali, semplificare l'accesso ai servizi sociali e sanitari, riformare le procedure di accertamento delle disabilità, promuovere progetti di vita indipendente e sostenere il lavoro di gruppi di esperti in grado di sostenere le persone con disabilità con esigenze multidimensionali. In linea con le scadenze incluse nel Piano, è stata adottata a fine 2021 la legge delega in materia di disabilità (legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante "Delega al Governo in materia di disabilità"). Entro la prima metà del 2024, si prevede l'adozione da parte del Governo dei decreti legislativi che attuano le disposizioni previste dalla legge delega.

Vi è poi un impegno trasversale volto a garantire l'inclusione delle persone con disabilità in tutte le misure contenute nel Piano. Nel precedente paragrafo, si è già menzionata la normativa volta a

favorire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità all'interno delle imprese aggiudicatrici di contratti pubblici finanziati, anche solo in parte, con risorse del PNRR o del PNC. Inoltre, sussiste l'obbligo da parte di ogni Amministrazione di garantire il carattere inclusivo e non discriminatorio di ogni tipo di misura, sia nella fase di progettazione che in quella di implementazione.

A questo scopo, il Ministro per le disabilità ha adottato una specifica direttiva rivolta alle amministrazioni titolari di progetti, riforme e misure in materia di disabilità¹⁹⁶. La Direttiva indica: (i) il quadro normativo da tenere in considerazione nelle fasi di progettazione e realizzazione delle misure del PNRR (ii) i principi guida da seguire per ogni riforma e investimento (corrispondenti ai principi di accessibilità, progettazione universale e non discriminazione), e (iii) la procedura per monitorare *ex ante*, *in fieri* ed *ex post* il grado di inclusività delle misure.

La Direttiva è stata trasmessa a tutti i Ministeri nonché alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, all'Unione delle Province d'Italia e all'Associazione Nazionale Comuni Italiani, e allo stato sono in corso incontri tra i responsabili delle unità di missione deputate all'attuazione del PNRR, i referenti degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per le disabilità, dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità e della Segreteria tecnica dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, volti a fornire ogni utile indicazione per l'applicazione della Direttiva.

Infine, il Piano include investimenti volti specificatamente a migliorare le condizioni di vita delle persone con disabilità. In particolare, l'investimento 1.2 "Percorsi di autonomia per persone con disabilità" della Missione 5, Componente 2, stanZIA 500 milioni di euro per progetti di autonomia per le persone con disabilità. L'intervento risponde all'obiettivo di favorire la deistituzionalizzazione, fornendo servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari alle persone con disabilità, al fine di migliorarne l'autonomia e offrire opportunità di accesso al mondo del lavoro, anche attraverso la tecnologia informatica. In questo senso, l'investimento è del tutto complementare alla riforma della normativa sulle disabilità menzionata sopra. I progetti dovranno comprendere tre linee di intervento, di cui la prima propedeutica alle altre due: (i) definizione e attivazione del progetto, (ii) adattamento degli spazi abitativi, domotica e assistenza a distanza, e (iii) sviluppo delle competenze digitali per le persone con disabilità coinvolte nel progetto e lavoro anche a distanza. L'investimento prevede di attuare progetti di assistenza domiciliare per le persone con disabilità, raggiungendo 500 beneficiari entro la fine del 2022 (in 500 distretti sociali diversi) e 5.000 beneficiari entro il primo trimestre del 2026 (con tutti i distretti sociali che devono essere invitati a partecipare).

4.4 Il monitoraggio del PNRR attraverso gli indicatori comuni

Le norme istitutive del RRF prevedono che la Commissione europea monitori l'utilizzo dello strumento anche attraverso l'individuazione e l'aggiornamento di una serie di indicatori comuni. Questi indicatori fanno parte di un "quadro di valutazione" europeo, che ha lo scopo di tracciare i progressi degli Stati membri nell'attuazione dei rispettivi Piani¹⁹⁷, illustrando i risultati ottenuti in ciascuno dei sei pilastri che costituiscono l'ambito di applicazione del Dispositivo (transizione verde,

¹⁹⁶ Decreto del Ministro per le disabilità 9 febbraio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 marzo 2022.

¹⁹⁷ Articoli 29 e 30 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

transizione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani).

L'obiettivo degli indicatori comuni è quello di fornire, in modo sintetico, trasparente e comparabile, informazioni sui risultati ottenuti grazie ai finanziamenti del RRF. In questo senso, il monitoraggio che avviene attraverso gli indicatori comuni è diverso rispetto a quello che riguarda il raggiungimento degli obiettivi e traguardi previsti nei Piani nazionali, che rappresentano impegni di natura fisica o procedurale, il cui rispetto è necessario all'ottenimento dei finanziamenti. Allo stesso tempo, la lettura degli indicatori comuni è complementare al monitoraggio che avviene attraverso ulteriori indicatori d'impatto, come ad esempio quelli che, per il PNRR italiano, sono illustrati nel paragrafo 4.5. In particolare, gli indicatori comuni monitorano specificatamente l'attuazione delle misure del Piano (per esempio, il numero di partecipanti in un percorso di istruzione o formazione attivati grazie ai finanziamenti del PNRR) mentre gli indicatori d'impatto puntano a misurare a livello aggregato l'effetto delle politiche adottate su variabili di interesse che si presume vengano influenzate dalle misure del Piano (ad esempio, il tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro).

Il Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione europea del 28 settembre 2021 ha definito una lista di 14 indicatori comuni, che coprono i sei pilastri del RRF. La lista degli indicatori comuni include le variabili di seguito elencate, ciascuna delle quali dovrà essere quantificata esclusivamente in relazione agli interventi contenuti nei Piani:

1. Risparmi sul consumo annuo di energia primaria;
2. Capacità operativa supplementare installata per l'energia rinnovabile;
3. Infrastrutture per i combustibili alternativi (punti di ricarica/rifornimento);
4. Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschivi e altre catastrofi naturali connesse al clima;
5. Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito attraverso reti ad altissima capacità;
6. Imprese beneficiarie di un sostegno per sviluppare o adottare prodotti, servizi e processi applicativi digitali;
7. Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi e aggiornati;
8. Ricercatori che lavorano in centri di ricerca beneficiari di un sostegno;
9. Imprese beneficiarie di un sostegno (tra cui le piccole imprese, comprese le microimprese, medie e grandi imprese);
10. Numero di partecipanti in un percorso di istruzione o di formazione;
11. Numero di persone che hanno un lavoro o che cercano un lavoro;
12. Capacità delle strutture di assistenza sanitaria nuove o modernizzate;
13. Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate;
14. Numero di giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che ricevono sostegno.

Ciascuno Stato membro è tenuto a trasmettere alla Commissione europea informazioni aggiornate relative agli indicatori comuni due volte l'anno, entro il 28 febbraio e il 31 agosto¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Data la natura eterogenea dei piani, uno Stato membro il cui piano non contenga misure rilevanti per alcuni indicatori comuni, può chiedere che questi indicatori vengano considerati come non-applicabili.

Successivamente a ciascuna scadenza, concluse le procedure di gestione e verifica dei dati ricevuti, la Commissione europea provvede a rendere disponibili al pubblico le informazioni attraverso un sito *web*, che permette di confrontare lo stato di avanzamento dei Piani per la ripresa e la resilienza dei diversi Paesi¹⁹⁹.

Con Determina n. 56 del 9 marzo 2022, è stato istituito, nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, il "Tavolo di coordinamento per il monitoraggio e la valutazione del PNRR". Tra gli obiettivi del Tavolo, insediatosi il 4 aprile 2022, rientra quello di garantire la qualità ed esaustività dei dati per la rendicontazione degli indicatori comuni. A tale scopo, l'Unità di missione NG EU del Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto, in accordo con le amministrazioni titolari, a effettuare un esercizio di mappatura tra le diverse misure PNRR e gli indicatori comuni e assicurare un'armonizzazione nella metodologia di calcolo degli indicatori. Il monitoraggio dei diversi indicatori avverrà infatti a livello di singolo progetto. Per ogni progetto di cui è beneficiario, ogni soggetto attuatore dovrà fornire le informazioni necessarie a registrare in ReGIS l'avanzamento degli indicatori comuni che sono stati associati alla misura PNRR attraverso cui il progetto riceve il finanziamento. Questo lavoro di armonizzazione ha beneficiato della collaborazione del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La circolare della Ragioneria generale n. 30 dell'11 agosto 2022 – nell'ambito della ricognizione delle procedure di controllo e di rendicontazione del Piano – richiama l'obbligo per i soggetti attuatori di curare la corretta alimentazione sul sistema informativo ReGIS dei dati relativi agli indicatori comuni. Le informazioni registrate dai soggetti attuatori a livello di progetto sono successivamente validate dall'Amministrazione centrale titolare della misura PNRR nella quale l'intervento è ricompreso, anche sulla base dell'eventuale verifica della documentazione a supporto del dato caricata nel sistema. Le Amministrazioni devono quindi procedere alla rendicontazione semestrale degli indicatori comuni entro il decimo giorno precedente alla scadenza del termine per la rendicontazione.

4.5 Le misure del PNRR e gli obiettivi dell'Agenda 2030

Come è noto, i traguardi e gli obiettivi del PNRR - oggetto degli impegni a livello europeo - tendono a misurare la realizzazione di ciascun intervento in maniera specifica e puntuale (per esempio, i chilometri di ferrovie costruiti, i metri quadri di superficie oggetto di efficientamento energetico, il numero di studenti che hanno completato la formazione, il numero di imprese sostenute con incentivi, ecc.). Tuttavia, è utile individuare indicatori statistici di respiro più ampio, in grado di rappresentare il contesto che le politiche previste dal Piano vorrebbero modificare e migliorare.

¹⁹⁹ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en.

Il 28 febbraio 2022 è scaduto il termine formale per la prima comunicazione dei dati relativi agli indicatori comuni. Va considerato, tuttavia, che la definitiva approvazione da parte del Consiglio dell'Unione europea della maggioranza dei Piani di ripresa e resilienza presentati dagli Stati membri si è avuta nel secondo semestre del 2021 e che il Regolamento delegato sugli indicatori comuni del 28 settembre 2021 è entrato in vigore solo all'inizio del dicembre successivo. Fisiologicamente, dunque, a febbraio 2022 l'attuazione di tutti i Piani di ripresa e resilienza era in fase di avvio e, generalmente, era ancora in corso di definizione – a livello nazionale – l'apparato metodologico e amministrativo necessario alla rilevazione degli indicatori, in relazione alle misure contenute nei Piani. Pertanto, i dati – ancora parziali – sugli indicatori comuni raccolti nella prima rilevazione non sono stati pubblicati. Attualmente la Commissione europea sta verificando le informazioni ricevute alla seconda scadenza prevista (31 agosto 2022).

Per fare alcuni esempi riferiti a diverse Missioni del Piano, a parità di altre condizioni: si può ritenere che gli investimenti nel rinnovamento delle ferrovie dovrebbero avere come effetto derivato una maggiore propensione dell'utenza potenziale ad usare meno l'automobile e più il treno; gli investimenti per il tutoraggio degli studenti a rischio di abbandono dovrebbero portare a una riduzione, nel complesso, del tasso di uscita precoce dal percorso di educazione e formazione; gli investimenti nel restauro del patrimonio culturale potrebbero avere un effetto benefico sul numero di visitatori dei musei (o indice di domanda culturale); le misure per il rafforzamento e l'efficientamento della rete idrica dovrebbero ridurre le segnalazioni di irregolarità nella distribuzione dell'acqua da parte degli utenti e, come ultimo esempio, le misure di politica attiva del lavoro dovrebbero diminuire il numero di persone disposte a lavorare ma che non cercano attivamente lavoro.

In questa ottica, l'Unità di missione Next Generation-EU della Ragioneria generale dello Stato – in collaborazione con ISTAT e Ministero della transizione ecologica – ha coordinato il lavoro di identificazione di indicatori adeguati. Già durante la fase di predisposizione del Piano, le amministrazioni titolari delle misure hanno partecipato a tale percorso, contribuendo secondo le finalità di Missioni e Componenti. La selezione degli indicatori è stata operata tenendo prioritariamente conto di *framework* già utilizzati nell'ambito delle politiche pubbliche a livello nazionale o internazionale, in linea con i principi OCSE della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile. Tale raccordo è essenziale per garantire una relazione con approcci più generali alla valutazione delle dinamiche di sviluppo, a partire dal quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs), definito a livello internazionale all'interno dell'Agenda 2030²⁰⁰ e declinato in Italia nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Per monitorare il percorso di avvicinamento agli Obiettivi di sviluppo sostenibile, quest'ultima propone – in associazione a ciascun obiettivo – una serie di indicatori di riferimento²⁰¹. Alcuni di essi fanno parte anche dell'insieme degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) elaborati dall'ISTAT²⁰².

Ulteriori requisiti per l'individuazione degli indicatori di riferimento sono la disponibilità del dato nell'ambito di una fonte statistica ufficiale con cadenza almeno annuale e un ritardo di pubblicazione non troppo elevato. Ove possibile, la scelta ha privilegiato indicatori che permettono di effettuare ripartizioni per area geografica e, laddove pertinente, per sesso ed età.

Tali criteri hanno portato all'individuazione di un insieme di variabili statistiche rilevanti – descrittive dei fenomeni economici, sociali e ambientali su cui il Piano interviene – ampiamente sovrapposto all'insieme degli indicatori utilizzati nei *framework* menzionati (Agenda 2030, SNSvS, BES), i quali costituiscono, peraltro, un importante elemento di connessione con il processo di programmazione economico-finanziaria a medio e a lungo termine del Paese²⁰³.

²⁰⁰ Per maggiori informazioni: <https://unric.org/it/agenda-2030/>.

²⁰¹ Fonte e per maggiori informazioni: <https://www.mite.gov.it/pagina/strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>

²⁰² Fonte e per maggiori informazioni: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes))

²⁰³ A partire dal 2017, il Documento di economia e finanza (DEF) include uno specifico allegato dedicato agli indicatori BES, che ne analizza l'andamento (anche nel triennio di previsione) nel contesto disegnato dal quadro macroeconomico e di *policy* presentato nel Documento. Inoltre, la definizione della SNSvS è frutto di un percorso condiviso fra amministrazioni centrali, regionali e locali, enti di ricerca, università e rappresentanti della società civile.

A partire dal 28 settembre 2022 i dati relativi agli indicatori individuati sono disponibili e liberamente scaricabili nel sito Italia Domani²⁰⁴ e nel sito dell'ISTAT: rimane fondamentale, infatti, garantire al pubblico l'accesso a dati specifici ed elaborabili – in una logica *open data* – relativi all'attuazione finanziaria, fisica e procedurale di ciascun progetto e, quindi, all'andamento degli indicatori socio-economici, ambientali o di altra natura ad essi riconducibili, al fine di aumentare la trasparenza e consentire un monitoraggio diffuso del Piano.

Evidentemente, l'evoluzione degli indicatori nel tempo non rappresenta di per sé un'evidenza sufficiente a stabilire se e in che misura il Piano stia contribuendo alla dinamica osservata, in assenza di un impianto metodologico che consenta di distinguere gli effetti delle misure adottate da quelli derivanti da altri fattori indipendenti da esse. Ciononostante, tali variabili possono fornire un quadro di riferimento che descriva il contesto in cui il PNRR interviene e faccia da sfondo alla valutazione degli impatti di singole linee di intervento, o di più linee di intervento combinate.

Per quanto riguarda, nello specifico, la relazione tra le misure contenute nel PNRR e gli Obiettivi dell'Agenda 2030, il lavoro coordinato dall'Unità di missione Next Generation-EU della Ragioneria generale dello Stato ha consentito di associare alle singole misure e sub-misure del Piano uno o più SDGs, come richiesto anche in una recente risoluzione parlamentare²⁰⁵.

Il quadro degli Obiettivi dell'Agenda 2030 – sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU – si articola in 17 Obiettivi, con 169 *target* specifici²⁰⁶. Assieme ad altre politiche pubbliche, il PNRR concorre alla realizzazione degli SDGs tramite riforme e investimenti in linea con l'obiettivo di perseguire nel nostro Paese uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Semplicemente confrontando gli Obiettivi fissati dall'Agenda 2030 con i tre assi strategici intorno a cui il Piano si sviluppa (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e con le priorità trasversali che lo ispirano (parità di genere, riduzione del divario di cittadinanza, sostegno alle giovani generazioni), è facile intuire che le misure in esso contenute puntano ad avere un impatto sulla maggior parte degli SDGs (Riquadro 1)²⁰⁷.

Inoltre, tutti gli investimenti del Piano dovranno garantire il rispetto del principio del non arrecare danno significativo all'ambiente (*"Do No Significant Harm"*, DNSH), che rafforza la valenza del contributo del PNRR agli obiettivi ambientali declinati in sei criteri: mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine, transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti, prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo, protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi.

L'esercizio di associazione degli interventi del Piano agli SDGs non ha come obiettivo l'identificazione di una serie di relazioni biunivoche: ciascuna misura del Piano – e, in particolare, quelle di maggiore portata e di più ampio respiro – può, infatti, essere messa in relazione con più SDGs e non è possibile

²⁰⁴ <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/il-contributo-del-pnrr-all-attuazione-dell-agenda-2030.html>.

²⁰⁵ Risoluzione De Luca 8-00152, approvata dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, il 15 marzo 2022, nell'ambito dell'esame della prima relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riferita all'anno 2021 (Doc. CCLXIII, n. 1).

²⁰⁶ Il Rapporto SDGs 2021 è disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2021/Rapporto-SDGs-2021.pdf>

²⁰⁷ Gli unici Obiettivi che non presentano un supporto diretto dal Piano sono il 2 (*"Fame Zero"*) e il 17 (*"Partnership per gli obiettivi"*), perché incentrati su tematiche come la sicurezza alimentare e la cooperazione internazionale, sulle quali il PNRR non sviluppa iniziative proprie.

identificare con esattezza il suo contributo a ciascuno di essi. D'altra parte, a ciascun SDG possono riferirsi – in maniera più o meno diretta – più misure e una valutazione dell'apporto del Piano (nel suo complesso) ai singoli obiettivi dovrebbe tenere conto degli effetti sinergici che scaturiscono dall'attivazione delle varie linee di intervento.

In questo contesto si è ritenuto utile identificare nel contributo finanziario una grandezza quantitativa che – sebbene in modo parziale e relativo – consente di misurare l'apporto del Piano agli SDGs. La Figura 4.8 sintetizza, quindi, in prima approssimazione, il contributo del PNRR a ciascun SDG. Associando ciascuna misura del PNRR (quindi il totale delle risorse ad essa assegnate) all'Obiettivo di sviluppo sostenibile cui appare principalmente indirizzata²⁰⁸, gli investimenti finanziati dal RRF contribuiscono per circa il 30 per cento (57,4 miliardi di euro) al conseguimento dell'Obiettivo 9 (Infrastrutture, innovazione e industrializzazione). Come descritto nel Riquadro 1, infatti, tale Obiettivo include varie aree di intervento che nel PNRR investono diverse Missioni: vi concorrono infatti, rispettivamente per circa il 40 per cento e il 35 per cento ciascuna, la Missione 1 (con gli interventi di digitalizzazione, gli investimenti per la banda ultra-larga e la connettività e le misure di sostegno alle imprese, incluse quelle relative al piano Transizione 4.0) e la Missione 3 (con gli investimenti infrastrutturali ferroviari e portuali) e, per circa il 20 per cento, la Missione 4, Componente 2, con gli investimenti per la ricerca (vedi Figura 4.9).

L'Obiettivo 7 (Energia pulita e accessibile), che comprende anche gli interventi di efficientamento energetico, beneficia della seconda quota maggiore di investimenti del PNRR, pari a circa 34 miliardi di euro (circa il 18 per cento delle risorse RRF), mentre la terza quota più grande è destinata al conseguimento dell'Obiettivo 11 (Città e comunità sostenibili), con poco più di 20 miliardi di euro (l'11 per cento). I restanti Obiettivi assorbono da un minimo di 2,4 (Obiettivo 6) a un massimo di quasi 20 miliardi (Obiettivo 13), con l'eccezione degli Obiettivi 5 (Parità di genere), 14 (Vita sott'acqua) e 10 (Ridurre le disuguaglianze), ognuno dei quali riceve sostegno per meno dell'1 per cento dei fondi. Anche se il contributo (finanziario) a tali Obiettivi non emerge in modo significativo, come si è ricordato, tutte le misure contenute nel PNRR concorrono alle priorità trasversali relative alla parità di genere, alla riduzione del divario di cittadinanza e al sostegno delle giovani generazioni. D'altra parte, anche nell'architettura dell'Agenda 2030, gli obiettivi di parità ed equità sono trasversali a tutti gli Obiettivi: a titolo esemplificativo, l'Obiettivo 8 (Lavoro dignitoso) include il *target* 8.5 (Entro il 2030, raggiungere un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e garantire la parità di retribuzione per lavoro di pari valore), cui contribuiscono nell'ambito del PNRR le misure destinate alla certificazione della parità di genere e alla creazione di imprese femminili²⁰⁹.

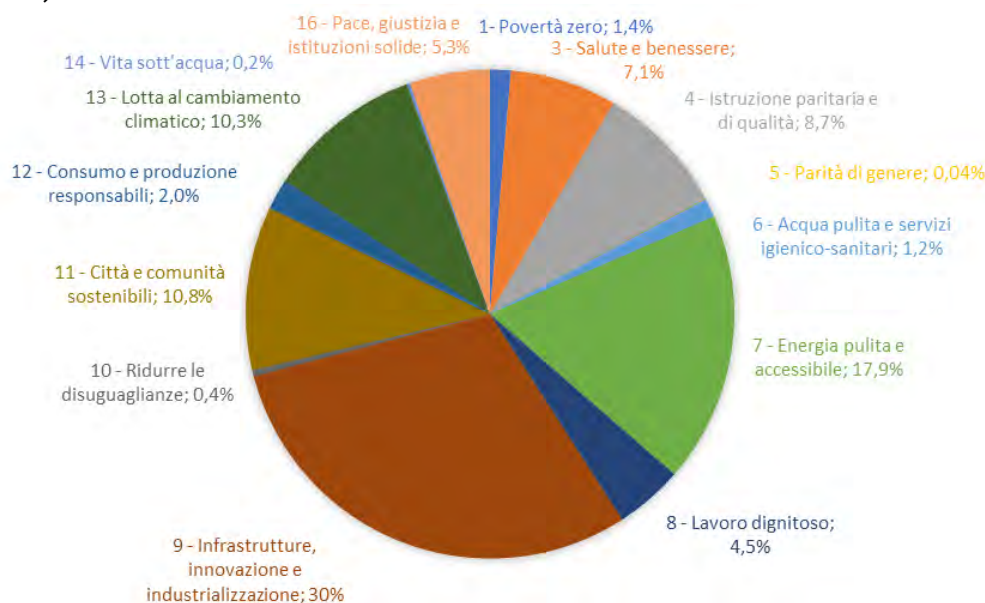
²⁰⁸ Per esempio, il Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (investimento 1.1 della Missione 4, Componente 1) contribuisce con i suoi 4,6 miliardi all'Obiettivo 4 (Educazione paritaria e di qualità). Allo stesso tempo, l'investimento contribuisce indirettamente all'Obiettivo 5 (Parità di genere) poiché gli asili nido liberano il carico di lavoro di cura dei genitori, quasi sempre spettante alle madri; così come, in virtù delle linee di riqualificazione energetica e messa in sicurezza degli edifici, contribuisce indirettamente all'Obiettivo 7 (Energia pulita). Analogamente, la Ricerca e sviluppo sull'idrogeno (investimento 3.5 della Missione 2, Componente 2) concorre, con i suoi 160 milioni di euro, al conseguimento dell'Obiettivo 7 (Energia pulita), cui è stato associato prevalentemente, ma anche all'Obiettivo 9 (Imprese, Innovazione e Infrastrutture).

²⁰⁹ Per l'Obiettivo 5 (Parità di genere), è considerata nell'attribuzione delle risorse e quindi rappresentata in Figura 1 l'unica sub-misura espressamente indicata come tale, sulla capacità genitoriale delle famiglie vulnerabili, appartenente alla Missione 5. Altre misure relative all'impresa e occupazione femminile non sono catalogabili come obiettivo 5, poiché il quadro SDG delle Nazioni Unite ammette la parità occupazionale all'interno dell'Obiettivo 8 (Lavoro dignitoso). In linea più generale, il PNRR contribuisce al tema della parità di genere con larga parte delle sue riforme e investimenti.

Le diverse Missioni del PNRR partecipano in maniera differente ai vari SDGs: le Missioni 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e 5 (Inclusione e coesione) concorrono in maniera diretta a più Obiettivi; mentre la Missione 6 (Salute) concorre quasi esclusivamente a un unico Obiettivo (Figura 4.9).

Va sottolineato che una rappresentazione basata sull’allocazione delle risorse finanziarie non può far emergere il rilevante apporto delle riforme (cui sono spesso associati oneri finanziari diretti nulli o di modesta entità), come la Strategia nazionale per l’economia circolare per l’Obiettivo 12 e la Riforma della giustizia per l’Obiettivo 16. Tuttavia, dalle numerose riforme del PNRR è lecito aspettarsi un contributo essenziale al conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, sebbene la metrica qui adottata non consenta di apprezzarne in modo puntuale l’entità.

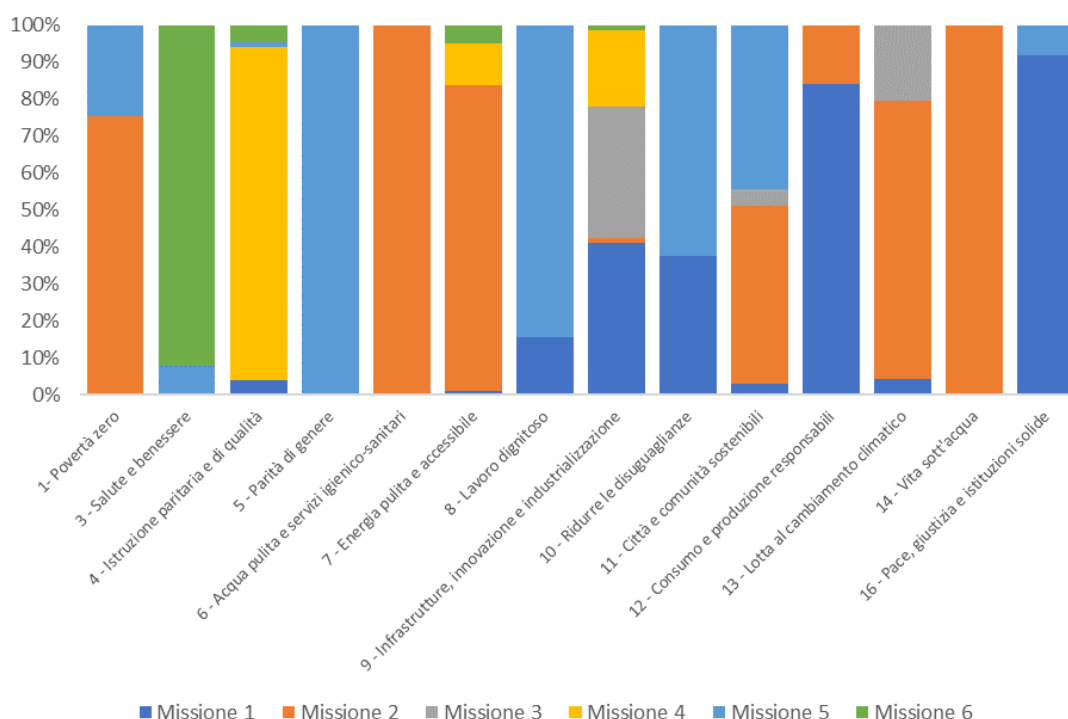
Figura 4.8 – Il contributo finanziario del PNRR al conseguimento degli SDGs
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazione Unità di missione NG EU del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nota: La figura non rappresenta l'apporto delle riforme che non prevedono oneri per il PNRR. Qualora una misura risulti associabile a più SDGs, il totale delle risorse finanziarie ad essa assegnate sono comunque imputate apparte principalmente indirizzata (cfr. nota 208 e 209 per ulteriori dettagli)

Figura 4.9 – Il contributo relativo delle Missioni agli SDGs
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazione Unità di missione NG EU del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nota: La figura non rappresenta l'apporto delle riforme che non prevedono oneri per il PNRR. Qualora una misura risulti associabile a più SDGs, il totale delle risorse finanziarie ad essa assegnate è comunque imputato al SDG cui la misura risulta principalmente indirizzata (cfr. nota 208 e 209 per ulteriori dettagli).

Riquadro 1 - Gli obiettivi dell'Agenda 2030 a cui contribuisce il PNRR

- **Obiettivo 1 – Povertà Zero:** gli effetti della pandemia hanno visto crescere la povertà e le disuguaglianze. Anche se tutti gli interventi del Piano sono diretti a promuovere una crescita economica più sostenuta e inclusiva, in particolare il PNRR si propone di ridurre la povertà e le disuguaglianze tramite servizi alla popolazione economicamente più fragile e, in via principale, con i progetti di Housing Temporaneo e Stazioni di posta per i senza fissa dimora della Missione 5, Componente 2.

- **Obiettivo 3 – Buona salute e benessere per le persone:** una delle sei missioni del PNRR è dedicata alla salute e ai servizi della sanità (Missione 6). Inoltre, il Piano prevede la riforma del sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti e il finanziamento di interventi per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti (Missione 5, Componente 2), misure che potenziano i servizi socio-assistenziali domiciliari. Infine, due investimenti di sostegno allo sport mirano ad aumentare l'attività fisica per uno stile di vita più sano, con interventi specifici per i ragazzi in età scolare (Missione 4, Componente 1) e nei territori (Missione 5, Componente 2).

- **Obiettivo 4 – Educazione paritaria e di qualità:** una componente del PNRR è dedicata al tema dell'istruzione (Missione 4, Componente 1), con uno sguardo che parte dall'asilo e raggiunge l'università. Sono comprese riforme per favorire un accesso equo all'università (anche tramite una maggiore offerta di alloggi per gli studenti) e per rivedere l'organizzazione del sistema scolastico, il reclutamento dei docenti, il sistema di orientamento, gli istituti tecnici superiori e gli istituti tecnici e professionali. Investimenti specifici, diretti in particolare alle fasce più propense all'abbandono scolastico, mirano alla digitalizzazione delle scuole e alla riduzione dei divari di competenza. Un apporto all'Obiettivo 4 viene anche dagli interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno, con il coinvolgimento del Terzo Settore (Missione 5, Componente 3), e dagli investimenti dedicati alle nuove competenze digitali, in particolare per adulti più anziani (Missione 1, Componente 1).

- **Obiettivo 5 – Parità di genere:** la parità di genere è una delle priorità trasversali del PNRR, per cui ogni misura, con le potenzialità che la caratterizzano, dovrebbe concorrere alla parità sostanziale di genere. Diversi investimenti del Piano hanno questo obiettivo, sia in forma indiretta, come il Piano asili nido (Missione 4, Componente 1), che diretta, come il Sostegno alla capacità genitoriale delle persone vulnerabili (Missione 5, Componente 2). È importante sottolineare che il tema della parità di genere all'interno del mondo del lavoro e dell'impresa è ricompreso, secondo il quadro Agenda 2030, all'interno dell'Obiettivo 8 (Lavoro dignitoso) e non dell'Obiettivo 5.

- **Obiettivo 6 – Acqua pulita e servizi igienico-sanitari:** diverse misure contribuiscono a migliorare l'infrastruttura idrica, dagli investimenti in fognatura e depurazione alle misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati e la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, anche tramite la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti stesse. Si tratta di investimenti che sono supportati da riforme volte alla semplificazione normativa e al rafforzamento della governance per la realizzazione materiale degli interventi nel settore. Tutte le misure che concorrono all'Obiettivo 6 appartengono alla Missione 2, Componente 4 (Tutela del territorio e della risorsa idrica).

- **Obiettivo 7 – Energia pulita e accessibile:** l'Obiettivo 7 è oggetto di riforme e investimenti della quasi totalità delle due componenti del PNRR dedicate a Energia rinnovabile (Missione 2, Componente 2) ed Efficienza energetica (Missione 2, Componente 3). Nel primo caso, si tratta di ingenti investimenti volti alla riduzione del consumo energetico primario del

patrimonio immobiliare privato (tramite il cosiddetto Superbonus 110 per cento) e pubblico (in particolare per scuole e tribunali), nonché allo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento, a cui si aggiungono gli interventi per migliorare l'efficienza energetica di cinema e teatri (Missione 1, Componente 3). Nel secondo caso, sono previste misure come il rafforzamento delle *smart grid*, la promozione di impianti innovativi (incluso *off-shore*), lo sviluppo agro-voltaico, la promozione delle fonti rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo, lo sviluppo del bio-metano, la sperimentazione dell'uso dell'idrogeno e altre misure che, in linea con l'Agenda 2030, accelerano il processo di riduzione del ricorso alle fonti fossili, per una produzione energetica più pulita per l'ambiente e per la persona e per una diffusione più capillare della capacità produttiva all'interno delle comunità territoriali. A queste misure si aggiungono i progetti per l'ampliamento del parco agricolo (Missione 2, Componente 1). Infine, in maniera trasversale a tutte le componenti del Piano, gli investimenti dovranno garantire il rispetto del principio del non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. "*do no significant harm*", DNSH), che, tra l'altro, vieta ogni finanziamento di attività legate ai combustibili fossili.

- **Obiettivo 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica:** il tema del lavoro è oggetto direttamente della Componente 1 della Missione 5 (Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione), che si propone di fornire mezzi di riqualificazione professionale e di acquisizione di nuove competenze per creare posti di lavoro più qualificati, nonché di adottare un piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso. Diverse altre misure concorrono all'Obiettivo 8, che comprende anche la valorizzazione delle culture locali e il turismo sostenibile. Queste misure includono interventi in ambito lavorativo (come la Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni della Missione 4, Componente 1 o l'Ordinamento delle professioni delle guide turistiche della Missione 1, Componente 3), ma anche in termini di sviluppo dell'attività economica nei territori beneficiari (come "Attrattività dei borghi" della Missione 1, Componente 3 e i Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi della Missione 1, Componente 3).

- **Obiettivo 9 – Infrastrutture, Innovazione e Industrializzazione:** l'Obiettivo 9 racchiude diverse aree di intervento del Piano: lo sviluppo di infrastrutture di qualità e resilienti, la promozione dell'industrializzazione nella direzione di inclusività, attenzione alle PMI, digitalizzazione e sostenibilità, il sostegno alla ricerca scientifica e all'innovazione, lo sviluppo tecnologico e l'accesso a internet e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nella Missione 1 puntano a questo Obiettivo gli investimenti per la digitalizzazione delle imprese (come Transizione 4.0), gli incentivi per l'internazionalizzazione delle PMI gestiti da SIMEST e quelli per le imprese turistiche, così come i progetti previsti per la promozione delle tecnologie satellitari e l'economia spaziale. Analogamente, vi contribuiscono la digitalizzazione dei servizi pubblici centrali e locali e gli interventi per assicurare la copertura anche di aree del Paese più remote con la banda ultra-larga. Lo sviluppo di infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti vede l'apporto della Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) incentrato, a livello terrestre, sulla realizzazione di ferrovie ad alta velocità e sul rafforzamento del sistema ferroviario regionale e, a livello marittimo, su una maggiore sostenibilità dei porti dal punto di vista ambientale. La ricerca nel settore dell'idrogeno e la sua applicazione a vari settori produttivi (Missione 2, Componente 2), sebbene contribuiscano prevalentemente al Goal 7, vanno nella direzione di una industrializzazione più sostenibile. Una forte azione di partenariato e le collaborazioni in varie forme tra imprese e università previste nella Missione 4, Componente 2 contribuiscono anch'esse a questo Obiettivo, includendo una visione che va oltre i confini nazionali tramite gli IPCEI e i partenariati - *Horizon Europe*. Infine, concorrono strutturalmente all'Obiettivo diverse riforme per favorire gli scambi commerciali e l'imprenditorialità, come quelle riguardanti la digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE), l'attuazione di uno "Sportello Unico Doganale", la riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche

amministrazioni e del sistema sanitario, la riforma della proprietà industriale e le leggi annuali sulla concorrenza.

- **Obiettivo 10 – Ridurre le disuguaglianze:** nel nostro Paese sono particolarmente accentuate le disuguaglianze territoriali, su cui il PNRR agisce in maniera trasversale (anche grazie a una specifica disposizione nazionale che richiede che almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili siano destinate al Sud²¹⁰) e con misure specifiche della Missione 5, Componente 3, come gli investimenti per la strategia nazionale delle aree interne e gli interventi per le Zone Economiche Speciali (ZES). Il Piano opera anche su altre dimensioni delle disuguaglianze tra persone, con la riforma relativa alla Legge quadro sulla disabilità e gli interventi volti a creare percorsi di autonomia per persone con disabilità della Missione 5, Componente 2.

- **Obiettivo 11 – Città e comunità sostenibili:** La Componente 2 della Missione 5 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) presenta molte misure direttamente volte alla rigenerazione urbana, specialmente nelle aree più marginali, favorendo una vita cittadina più sostenibile, tramite gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana per i comuni sopra 15 mila abitanti e capoluoghi di provincia e i Piani urbani integrati delle città metropolitane, entrambi volti alle aree di maggiore vulnerabilità sociale²¹¹, oppure il Programma innovativo per la qualità dell'abitare (PINQuA). Queste misure, volte a processi di rinnovamento o costruzione di strutture, sono tutte indirizzate alla prevenzione del degrado sociale e ambientale e all'inclusione sociale. In parallelo, le misure di trasporto urbano della Missione 2, Componente 2, tra cui i bus verdi e il rafforzamento della mobilità ciclistica, concorrono a costruire Città e comunità sostenibili attraverso una gestione dei flussi di traffico meno basata sull'auto privata.

- **Obiettivo 12 – Consumo e produzione responsabile:** Il PNRR dedica alcune misure – tutte della Componente 1 della Missione 2 – alla gestione sostenibile delle risorse naturali nelle attività di produzione e distribuzione, al consumo consapevole e all'implementazione di un efficiente ciclo dei rifiuti, in ottica circolare. Su questo Obiettivo incidono, inoltre, una serie di riforme (come la strategia nazionale per l'economia circolare, il programma nazionale per la gestione dei rifiuti e il supporto tecnico alle autorità locali) e di investimenti (come la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e l'ammodernamento di impianti esistenti e i progetti "faro" di economia circolare).

- **Obiettivo 13 – La lotta al cambiamento climatico:** diversi investimenti del Piano concorrono in maniera diretta al raggiungimento di questo Obiettivo, orizzontalmente a più Missioni, dall'adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico (Missione 2, Componente 4) al piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (Missione 4, Componente 1), dalla fissazione di criteri ambientali minimi per eventi culturali (Missione 1, Componente 3) agli investimenti per ospedali sicuri e sostenibili, che includono una rilevante azione in chiave anti-sismica (Missione 6, Componente 2). Molte altre misure del Piano hanno come risultato derivato la riduzione di emissioni (come gli investimenti per le energie rinnovabili in Missione 2), ma qui si inseriscono solo gli interventi direttamente concernenti l'Obiettivo 13, cioè che si pongono come finalità primaria l'abbattimento delle emissioni, la prevenzione dei disastri (anche sismici) e la gestione del rischio.

- **Obiettivo 14 – Vita sott'acqua:** nel PNRR si mira a preservare la conservazione dei mari e delle risorse marine con una misura *ad hoc* di ripristino e tutela dei fondali e degli habitat

²¹⁰ La "clausola del 40 per cento" è prevista dall'articolo 2-bis del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021. Al riguardo si veda anche *supra* (paragrafo 3.1).

²¹¹ Queste due misure finanziano progetti in comuni o quartieri delle città metropolitane con indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) elevato (cfr. <https://www.istat.it/it/files//2020/12/Le-misure-della-vulnerabilita.pdf>).

marini (Missione 2 Componente 4). L'investimento prevede interventi su larga scala per il ripristino e la protezione dei fondali e degli habitat marini nelle acque italiane, finalizzati a invertire la tendenza al degrado degli ecosistemi.

- **Obiettivo 15 – Vita sulla terra:** L'Obiettivo 15 non è circoscritto alle grandi riserve naturali della biosfera, ma investe tutte le terre emerse, aree protette o meno. Diverse misure della Missione 2, Componente 4 (Tutela del territorio e della risorsa idrica) contribuiscono all'Obiettivo, come gli investimenti per la rinaturazione dell'area del Po, la bonifica dei siti orfani, la digitalizzazione dei parchi nazionali per il monitoraggio delle pressioni e delle minacce su specie e *habitat* e del cambiamento climatico, nonché la tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano. Queste misure puntano alla preservazione degli ecosistemi esistenti e alla tutela e rafforzamento della biodiversità.

- **Obiettivo 16 – Pace, giustizia e istituzioni solide:** Il rinnovamento delle istituzioni, anche in ottica di digitalizzazione, una giustizia più equa ed efficiente e l'azione sociale contro il crimine organizzato, sono oggetto di intervento di varie misure della Missione 1, Componente 1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA), che è interamente dedicata al rafforzamento delle istituzioni, con un importante sforzo dedicato alle riforme della Giustizia e della Pubblica Amministrazione. Sono inclusi anche investimenti per Servizi digitali e cittadinanza digitale o per la Cybersecurity. Concorrono a questo Obiettivo, poi, le misure di azione sociale, come il Servizio civile universale (Missione 5, Componente 1) e la Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (Missione 5, Componente 3).

4.6 Il principio “Non arrecare un danno significativo” (DNSH) nell’attuazione del PNRR

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza stabilisce che tutte le misure finanziate dal PNRR debbano soddisfare il principio di “non arrecare un danno significativo” agli obiettivi ambientali (*Do No Significant Harm* - DNSH)²¹². Tale vincolo si traduce in una valutazione di conformità delle misure del PNRR al DNSH, con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili²¹³.

Il principio DNSH ha lo scopo di valutare se un investimento possa o meno arrecare un danno in relazione ai sei obiettivi ambientali individuati nell'accordo di Parigi²¹⁴, successivamente fatti propri dal *Green Deal* europeo. Specificatamente, un'attività economica arreca un danno significativo:

- alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se porta a significative emissioni di gas serra (GHG);
- all'adattamento ai cambiamenti climatici, se determina un maggiore impatto negativo del clima attuale e futuro, sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sui beni;
- all'uso sostenibile o alla protezione delle risorse idriche e marine, se è dannosa per il buono stato dei corpi idrici (superficiali, sotterranei o marini) determinandone il deterioramento qualitativo o la riduzione del potenziale ecologico;

²¹² Art. 5, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza: “Il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo»”.

²¹³ Articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088.

²¹⁴ L'accordo di Parigi è il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici, adottato alla conferenza di Parigi sul clima (COP21) nel dicembre 2015. L'accordo stabilisce un quadro globale per evitare pericolosi cambiamenti climatici limitando il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C e proseguendo con gli sforzi per limitarlo a 1,5°C. Inoltre, punta a rafforzare la capacità dei Paesi di affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici e a sostenerli nei loro sforzi.

- all'economia circolare, inclusi la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, se porta a significative inefficienze nell'utilizzo di materiali recuperati o riciclati, a incrementi nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, all'incremento significativo di rifiuti, al loro incenerimento o smaltimento, causando danni ambientali significativi a lungo termine;
- alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se determina un aumento delle emissioni di inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo;
- alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se è dannosa per le buone condizioni e la resilienza degli ecosistemi o per lo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelle di interesse per l'Unione europea.

Nella fase di predisposizione del PNRR, sulla base degli orientamenti tecnici della Commissione europea²¹⁵, le Amministrazioni titolari hanno seguito un percorso di autovalutazione²¹⁶ teso a individuare se, rispetto a ciascuno dei sei obiettivi ambientali sopra richiamati, l'investimento o la riforma di competenza:

- avesse impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo;
- sostenesse l'obiettivo con un coefficiente del 100 per cento, secondo l'Allegato VI del Regolamento (UE) 2021/241 che riporta il coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi ambientali per tipologia di intervento;
- contribuisse "in modo sostanziale" all'obiettivo ambientale²¹⁷;
- richiedesse una valutazione DNSH complessiva, fornendo una valutazione sostanziale del rispetto del principio DNSH e identificando il tipo di evidenza a supporto dell'analisi.

Tale percorso è stato necessario anche qualora una particolare misura disponesse di una valutazione dell'impatto ambientale (VIA) in conformità della direttiva 2011/92/UE, di una valutazione ambientale strategica (VAS) in conformità alla direttiva 2001/42/CE, o di una verifica di sostenibilità/climatica come stabilito negli Orientamenti della Commissione sulla verifica della sostenibilità ai sensi del Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma *InvestEU* e che modifica il Regolamento (UE) 2015/1017. Pur apportando informazioni utili, la VIA, la VAS o la verifica possono, infatti, non trattare tutti gli aspetti necessari a coprire gli elementi individuati dall'articolo 17 ("Danno significativo agli obiettivi ambientali") del Regolamento (UE) 2020/852.

Va sottolineato come la valutazione DNSH ha riguardato le singole misure del Piano e non il suo complesso o la strategia delineata per la transizione verde e, in alcuni casi, essa condiziona le modalità tramite le quali un determinato investimento può essere attuato. Il criterio di riferimento per la valutazione DNSH non è comparativo (rispetto alla situazione esistente), ma assoluto (rispetto a una situazione senza impatti ambientali negativi). Questo comporta l'impossibilità di finanziare con il Piano interventi quali la manutenzione di strade, l'estrazione di petrolio greggio e gas naturale o l'acquisto di veicoli non in linea con l'obiettivo di contenere le emissioni di gas serra.

In fase di attuazione, in sede di monitoraggio e rendicontazione di traguardi e obiettivi (*milestone e target*) o di verifica e controllo della spesa, andrà verificato che le misure siano state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali. In alcuni casi, infatti, il rispetto del principio DNSH è posto come requisito necessario ai fini del raggiungimento di *milestone*

²¹⁵ Comunicazione della Commissione "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del Regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza" consultabile *online* (https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/dnsh/c_2021_1054_it.pdf).

²¹⁶ Le schede di autovalutazione redatte dalle diverse Amministrazioni possono essere reperite sul portale Italia Domani: (<https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/dnsh.html>)

²¹⁷ Gli articoli da 10 a 16 del Regolamento (UE) 2020/852 definiscono il "contributo sostanziale" in relazione a ciascuno dei sei obiettivi ambientali nonché alle "attività abilitanti".

e *target* di una determinata misura e dovrà essere oggetto di prova da parte dell'Amministrazione titolare al momento della rendicontazione.

Pertanto, così come previsto dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 30 del 11 agosto 2022²¹⁸, per assicurare il rispetto dei vincoli DNSH in fase di attuazione, è opportuno che i soggetti attuatori:

- indirizzino, già nelle fasi di ideazione progettuale, gli interventi in maniera che essi siano conformi inserendo gli opportuni richiami e indicazioni specifiche nell'ambito degli atti programmatici di propria competenza;
- adottino criteri conformi nelle gare di appalto per assicurare una progettazione e realizzazione adeguata;
- attestino nelle fasi di rendicontazione delle spese e delle milestone e target il rispetto delle condizioni collegate al principio del DSNH e producano la documentazione necessaria per eventuali controlli.

Al fine di assistere le Amministrazioni titolari di misure e i soggetti attuatori degli interventi nel processo di indirizzo, nonché nella raccolta e nella verifica delle informazioni necessarie per assicurare il rispetto del principio DNSH, sentito il Ministero della transizione ecologica, il Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato una guida operativa, pubblicata con circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 32 del 30 dicembre 2021²¹⁹.

La guida ha lo scopo di garantire un orientamento e di suggerire possibili modalità, fornendo informazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti. Nella maggior parte dei casi, la normativa nazionale di riferimento è già conforme ai principi DNSH e sono previste nell'ordinamento nazionale certificazioni ambientali idonee. Nel caso in cui il DNSH imponga requisiti aggiuntivi, essi sono opportunamente evidenziati. Relativamente alle nuove costruzioni, ad esempio, qualora l'investimento sia stato valutato come un "contributo sostanziale" alla mitigazione dei cambiamenti climatici, la domanda di energia primaria negli edifici finanziati deve essere inferiore del 20 per cento alla domanda di energia primaria risultante dai requisiti NZEB (edificio a energia quasi zero, *Nearly Zero Energy Building*).

La guida operativa DNSH²²⁰ si compone di:

- una mappatura delle misure del PNRR, che ha la funzione di associare a ogni misura le attività economiche che verranno svolte per la realizzazione degli interventi;
- schede di autovalutazione dell'obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici per ciascun investimento, contenenti l'autovalutazione che le amministrazioni hanno condiviso con la Commissione europea per dimostrare il rispetto del principio di DNSH;
- schede tecniche, relative a ciascun settore di intervento (ad esempio: costruzione di nuovi edifici, fotovoltaico, ciclabili), la cui funzione è quella di fornire una sintesi delle informazioni operative e normative che identificano i requisiti tassonomici, e nelle quali sono riportate i riferimenti normativi, i vincoli DNSH e i possibili elementi di verifica;

²¹⁸ Disponibile all'indirizzo: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2022/circolare_n_30_2022/.

²¹⁹ Tra l'altro, la circolare raccomanda alle Amministrazioni di esplicitare gli elementi essenziali necessari all'assolvimento del DNSH nei decreti di finanziamento e negli specifici documenti tecnici di gara, eventualmente prevedendo meccanismi amministrativi automatici che comportino la sospensione dei pagamenti e l'avocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH. Il testo della circolare è consultabile online (https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2021/circolare_n_32_2021/).

²²⁰ La Guida Operativa DNSH è disponibile a questo link: <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/dnsh.html>; alla stessa pagina verranno pubblicati eventuali successivi aggiornamenti.

- *check list* di verifica e controllo per ciascun settore di intervento, che riassumono in modo molto sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda tecnica;
- un’appendice riassuntiva della Metodologia per lo svolgimento dell’analisi dei rischi climatici secondo il *framework* dell’Unione europea (Appendice A, del Regolamento delegato che integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio²²¹).

La mappatura, in particolare, individua per ogni misura il cosiddetto “regime applicabile” secondo la corrispondente scheda di autovalutazione:

- se l’investimento contribuisce sostanzialmente al raggiungimento dell’obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici, ad esso si applicherà il Regime 1;
- se l’investimento, con riferimento all’obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici, si limita a “non arrecare danno significativo”, rispettando solo i principi DNSH, si applicherà il Regime 2.

Si suggeriscono, poi, le schede tecniche applicabili alle singole misure, fornendo così un supporto operativo alle Amministrazioni titolari e ai soggetti attuatori.

Per tenere conto delle successive interlocuzioni con le Amministrazioni titolari delle misure del Piano, entro il mese di ottobre sarà disponibile una versione aggiornata della Guida operativa. Le principali novità riguardano:

- il recepimento di integrazioni e modifiche proposte dalle Amministrazioni centrali per rendere le schede tecniche più coerenti con l’attuazione delle misure;
- l’inserimento di due nuove schede su “Impianti di irrigazione” e “Trasmissione e distribuzione di energia elettrica”;
- la revisione della mappatura di correlazione tra investimenti/riforme e schede tecniche.

La funzione di supporto ad Amministrazioni e Soggetti attuatori – con particolare riferimento agli enti locali – è ulteriormente espletata anche attraverso l’organizzazione di una serie di appuntamenti formativi nell’ambito di una collaborazione tra Ministero dell’economia e delle finanze e ANCI-IFEL e la produzione di materiali divulgativi, tra cui diapositive sintetiche di riferimento per specifici ambiti di intervento e FAQ²²².

²²¹ Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione del 4 giugno 2021 che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un’attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all’adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale.

²²² Da febbraio a giugno 2022 sono stati realizzati diversi *webinar*; in particolare, sui requisiti DNSH nei settori “edilizia”, “rifiuti”, “mezzi e reti di trasporto”, “produzione energia”, “rigenerazione urbana” - “PINQUA” e “piani urbani integrati”, “piccole e medie opere”. Il 7 luglio scorso, si è svolto, con le stesse modalità, il *webinar*: “Gli strumenti di acquisto e negoziazione per beni e servizi ICT nel PNRR – il Principio DNSH”. Per indirizzare al meglio il ciclo di appuntamenti verso le esigenze e i dubbi dei soggetti attuatori e dei progettisti, è stato predisposto un modulo per rilevare quesiti da porre a consulenti esperti in materia d’impatto ambientale. Il materiale è consultabile sul portale Italia Domani, (<https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/dnsh.html>). Ad oggi i *webinar* hanno complessivamente registrato quasi 2.500 utenti iscritti e oltre 5.100 visualizzazioni successive sul canale YouTube. A un confronto tecnico sull’applicazione del principio DNSH nell’ambito del PNRR, con la partecipazione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato, del Ministero della transizione ecologica e di ANCI-IFEL è stata, infine, dedicata la ventunesima riunione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

5 Il piano REPowerEU e l'aggiornamento del PNRR

Il 18 maggio 2022 la Commissione europea ha presentato il Piano “REPowerEU” teso a ridurre rapidamente la dipendenza dell’Unione europea dai combustibili fossili russi con azioni volte a risparmiare energia, diversificare l'approvvigionamento e sostituire rapidamente i combustibili fossili accelerando la transizione europea all'energia pulita. Si tratta, in particolare, di un pacchetto di documenti costituito da cinque comunicazioni, una comunicazione congiunta, una raccomandazione, una proposta di regolamento e una proposta di modifica di direttive²²³.

Nel Piano, la Commissione invita gli Stati membri dell’Unione europea ad aggiungere ai rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi del Piano REPowerEU. L'elaborazione dei nuovi capitoli si dovrà basare sulle raccomandazioni specifiche per Paese formulate dal Consiglio dell’Unione europea con riferimento ai Programmi nazionali di riforma e ai Programmi di stabilità del 2022²²⁴.

L’elaborazione e l’attuazione delle misure seguirà le regole già previste per il PNRR, con la previsione di riforme e investimenti con obiettivi e traguardi da raggiungere entro tempi definiti e, comunque, entro il 2026. Le scadenze temporali saranno inserite in quelle già previste per le rate del PNRR.

La proposta di regolamento che introduce le norme sul nuovo capitolo REPowerEU è in corso di discussione nel Parlamento europeo e nel Consiglio dell’Unione europea e si prevede sia approvata ed entri in vigore entro la fine del 2022. Successivamente, gli Stati membri potranno presentare formalmente il nuovo capitolo.

Per quanto riguarda il finanziamento, la proposta della Commissione prevede che al Piano siano destinati circa 300 miliardi di euro complessivi, da ripartire tra gli Stati membri:

- 75 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto provenienti dalla vendita all'asta di un numero limitato di quote del sistema *Emissions Trading Scheme* - ETS (per circa 20 miliardi di euro) e dal trasferimento fino al 12,5 per cento dei fondi strutturali e d'investimento europei o dei fondi per l'agricoltura (per i restanti 50 miliardi di euro);

- 225 miliardi provenienti dai prestiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza non utilizzati da alcuni Stati membri e che potranno essere messi a disposizione degli altri Stati membri. Questo vale anche per gli Stati membri che, come l'Italia, abbiano già richiesto il massimo possibile di prestiti

²²³ Comunicazione sul Piano REPowerEU (COM(2022) 230); Comunicazione sugli Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU (2022/C 214/01); Comunicazione su Risparmio energetico nell’UE (COM(2022) 240); Comunicazione congiunta sulla Strategia UE di mobilitazione esterna per l'energia in un mondo che cambia (JOIN(2022) 23); Comunicazione sulla Strategia dell’UE per l'energia solare (COM(2022) 221); Comunicazione su Interventi a breve termine nei mercati dell’energia e miglioramenti a lungo termine dell’assetto del mercato dell’energia elettrica (COM(2022) 236); Raccomandazione sulle procedure autorizzative e sugli accordi di compravendita di energia elettrica (Raccomandazione (UE) 2022/822); Proposta di regolamento sull’inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza (COM(2022) 231); Proposta di modifica delle direttive sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, sulla prestazione energetica nell'edilizia e sull'efficienza energetica (COM(2022) 222).

²²⁴ La Raccomandazione del Consiglio relativa all’Italia invita, in materia di energia, a: «1. [...] aumentare gli investimenti pubblici per la transizione verde e digitale e per la sicurezza energetica, anche avvalendosi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, del piano REPowerEU e di altri fondi dell’UE; [...]. 3. ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e diversificare le importazioni di energia; superare le strozzature per accrescere la capacità di trasporto interno del gas, sviluppare interconnessioni delle reti di energia elettrica, accelerare il dispiegamento di capacità supplementari in materia di energie rinnovabili e adottare misure per aumentare l'efficienza energetica e promuovere la mobilità sostenibile.».

(6,8 per cento del Reddito nazionale lordo), ma che potranno richiedere una quota aggiuntiva di prestiti in applicazione dell'articolo 14, paragrafo 6, del Regolamento (UE) 2021/241, in quanto l'invasione russa dell'Ucraina evidentemente costituisce una circostanza eccezionale ai fini dell'applicazione di tale ultima disposizione.

Il 4 ottobre 2022, il Consiglio (ECOFIN) ha raggiunto l'accordo ("approccio generale") sulla proposta di Regolamento. Le modifiche del Consiglio, rispetto alla proposta della Commissione europea, riguardano tra l'altro le modalità di finanziamento e la chiave di ripartizione delle risorse. Per il finanziamento, il Consiglio propone che i 20 miliardi di euro aggiuntivi provengano per il 75 per cento dal Fondo per l'Innovazione e per il 25 per cento da un *frontloading* delle risorse ETS. Nelle successive fasi del negoziato interistituzionale, le regole previste nella proposta della Commissione europea relative al funzionamento di REPowerEU e al suo finanziamento potrebbero subire ulteriori modifiche.

La Commissione europea, in una delle comunicazioni del pacchetto REPowerEU²²⁵, ha indicato gli altri tre casi di aggiornamento dei Piani nazionali, oltre a quello conseguente all'aggiunta nel PNRR di un nuovo capitolo dedicato agli obiettivi di REPowerEU.

Il primo caso si riferisce alle revisioni accompagnate da una richiesta di nuovi prestiti²²⁶. Come noto, l'Italia ha usufruito sin dall'inizio dell'intero importo dei prestiti assegnato²²⁷ e, quindi, potrà eventualmente accedere a prestiti aggiuntivi esclusivamente nell'ambito e alle condizioni previste per il nuovo capitolo REPowerEU o nel caso di altre circostanze eccezionali²²⁸.

Una ulteriore possibilità di aggiornamento dei Piani è connessa all'aggiustamento dell'ammontare del contributo finanziario a fondo perduto²²⁹. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, del Regolamento che ha istituito il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento (UE) 2021/241), la Commissione europea ha aggiornato il 30 giugno 2022 l'ammontare totale dei contributi finanziari a fondo perduto per gli Stati membri, sostituendo i dati delle previsioni economiche di autunno 2020 della Commissione con i risultati effettivi relativi alla variazione del PIL reale per il 2020 e alla variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021. Per effetto di tale revisione, l'Italia riceverà 146 milioni di euro aggiuntivi rispetto a quanto originariamente previsto. Nella Comunicazione si evidenzia che, data la natura - basata sui risultati - del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli importi supplementari derivanti dalla revisione al rialzo del contributo finanziario non possono essere comunque utilizzati per compensare un aumento dei costi stimati delle misure incluse nei piani già adottati.

La terza opzione di aggiornamento dei Piani riguarda i casi in cui una parte del Piano non sia più realizzabile a causa di circostanze oggettive. In base a quanto previsto dall'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/241, nei casi in cui uno o più traguardi o obiettivi del Piano non siano più conseguibili a causa di circostanze oggettive, gli Stati membri possono presentare alla Commissione una richiesta motivata di modifica del Piano. In proposito, la Comunicazione della Commissione

²²⁵ Comunicazione della Commissione "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU" (2022/C 214/01)

²²⁶ Articolo 14, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2021/241.

²²⁷ Articolo 14, paragrafo 5, del Regolamento (UE) 2021/241: "L'importo massimo del sostegno sotto forma di prestito per ogni Stato membro non supera il 6,8 per cento del suo RNL nel 2019 a prezzi correnti."

²²⁸ Articolo 14, paragrafo 6, del Regolamento (UE) 2021/241: "In deroga al paragrafo 5, fatta salva la disponibilità di risorse, in circostanze eccezionali l'importo del sostegno sotto forma di prestito può essere aumentato."

²²⁹ Articolo 18, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 2021/241.

europea individua alcuni principi generali che dovrebbero ispirare le proposte di modifica da parte degli Stati membri:

- occorre continuare a concentrarsi sull'attuazione degli attuali Piani, in modo da progredire verso i traguardi e gli obiettivi stabiliti, tenendo conto della loro pertinenza ai fini di una ripresa più rapida dall'impatto economico della pandemia e di una maggiore resilienza;

- le modifiche dei Piani devono essere adeguatamente motivate e limitate alla gamma di situazioni delineate nella Comunicazione;

- l'ambizione di ciascun Piano non deve essere ridotta, in particolare per quanto riguarda le riforme che danno seguito alle raccomandazioni specifiche per Paese. Le proposte di investimenti e riforme supplementari dovrebbero concentrarsi sugli obiettivi di REPowerEU.

La Commissione europea ha chiarito, quanto al procedimento per la modifica del Piano, che gli Stati membri potranno presentare una richiesta motivata di modifiche, che saranno valutate caso per caso dalla Commissione europea. Prima dell'invio della richiesta formale, gli Stati membri sono invitati ad avviare un dialogo informale con i servizi della Commissione, al fine di raggiungere un'intesa sulle modalità pratiche della procedura.

Nei casi di proposte di modifica o di presentazione di un nuovo Piano in considerazione del fatto che uno o più traguardi e obiettivi inclusi nel Piano adottato non siano più conseguibili a causa di circostanze oggettive, gli Stati membri sono tenuti a fornire una giustificazione nella quale si indicano:

- le misure che non sono più realizzabili;
- le circostanze oggettive che impediscono il raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi;
- il nesso diretto tra le modifiche proposte e le circostanze oggettive.

Più in particolare, quanto al primo profilo, la Commissione europea ha indicato che lo Stato membro dovrà giustificare il fatto che il Piano adottato non possa più essere attuato in tutto o in parte e chiarire se tale impossibilità sia legata al calendario previsto dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (fino al 2026) o semplicemente che quanto originariamente previsto dal Piano non sia più attuabile, anche allungando i tempi.

In secondo luogo, lo Stato membro interessato dovrà dimostrare che l'impossibilità di attuare, anche parzialmente, il Piano deriva da circostanze oggettive. A tale riguardo, si richiede che le circostanze oggettive addotte siano ben comprovate e documentate. Nel valutare la giustificazione fornita dallo Stato membro interessato, la Commissione terrà conto in particolare dei seguenti criteri:

- anticipazione delle circostanze: si valuterà se le circostanze oggettive sussistessero o potessero essere ragionevolmente previste al momento dell'adozione del Piano;
- disponibilità di soluzioni alternative: si valuterà se lo Stato possa ragionevolmente attuare interventi alternativi per realizzare le misure programmate senza doverle modificare;
- responsabilità dello Stato membro: si valuterà se lo Stato sia il principale responsabile del verificarsi delle circostanze oggettive addotte.

In terzo luogo, lo Stato dovrà fornire un elenco delle misure da modificare, una descrizione delle modifiche proposte e una spiegazione del nesso diretto tra le modifiche proposte e l'impatto delle circostanze oggettive addotte per giustificare la modifica.

La Commissione europea ha anche indicato che tra le circostanze oggettive che possono essere addotte per una revisione degli investimenti previsti dal Piano – ma non delle riforme - rientra anche il caso di aumento dei prezzi per gli investimenti. Nella sua comunicazione la Commissione ricorda che il PNRR è uno strumento basato sui risultati e che le aspettative sull'inflazione erano state in qualche misura incorporate nei costi considerati dagli Stati membri in sede di predisposizione dei rispettivi Piani, ma riconosce che l'invasione russa dell'Ucraina ha portato a un aumento non prevedibile dei prezzi per l'energia e dei materiali da costruzione, che quindi va considerato una "circostanza oggettiva" che giustifica una richiesta di modifica del Piano ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento (UE) 2021/241.