



# L'attuazione del PNRR

## Stato dell'arte

# Nota di Aggiornamento

26 gennaio 2022



## SOMMARIO

<b>PREMESSA.....</b>	<b>2</b>
<b>RELAZIONE DEL GOVERNO SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PNRR NEL 2021..</b>	<b>2</b>
<b>PRINCIPALI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI A FINE 2021.....</b>	<b>9</b>
<b>L'ATTIVITÀ DEL TAVOLO DI PARTENARIATO .....</b>	<b>12</b>

## Premessa

La seconda metà del 2021 si è caratterizzata per l'avvio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), strumento che, come noto, declina in Italia Next Generation EU, principale linea di azione dell'Unione europea in risposta alle conseguenze dell'emergenza pandemica.

Confindustria ha seguito sin da principio l'attuazione del PNRR, in un serrato dialogo con Governo e Parlamento per il raggiungimento di *milestones* (traguardi) e *target* (obiettivi) previsti per il 2021.

In questa nota si dà conto di alcune recenti novità, e in particolare:

1. la Relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR nel 2021, trasmessa alle Camere il 23 dicembre scorso;
2. i principali provvedimenti pubblicati negli ultimi giorni del 2021 e connessi al PNRR;
3. l'attività del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

## 1. LA RELAZIONE DEL GOVERNO SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PNRR NEL 2021

Lo scopo della prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR è dare conto dell'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU*, dei risultati raggiunti e delle eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti. La Relazione riguarda in modo particolare gli obiettivi e i traguardi previsti per la fine dell'esercizio 2021, in vista della rendicontazione alla Commissione europea.

A partire dal 2022, le Relazioni saranno trasmesse al Parlamento entro la prima metà di aprile, in corrispondenza con la trasmissione del Documento di economia e finanza (DEF), ed entro la fine di settembre, in corrispondenza della Nota di aggiornamento al DEF (NaDEF), in linea con il calendario previsto per il monitoraggio dei PNRR in sede europea.

Dalla Relazione emerge come l'Italia abbia rispettato l'impegno a conseguire tutti i primi 51 traguardi e obiettivi entro la fine del 2021, per presentare la domanda di pagamento della prima rata di rimborso, pari a 24,1 miliardi di euro (cui corrisponde un contributo finanziario di 11,5 miliardi e un prestito di 12,6). Da questa cifra va sottratta, in proporzione pari al 13%, la quota di finanziamento già ricevuta. L'erogazione della prima rata, pari quindi a 21 miliardi di euro, avverrà a seguito della valutazione positiva sul conseguimento soddisfacente dei 51 traguardi e obiettivi.

La Relazione descrive le strutture e gli strumenti istituiti per assicurare l'attuazione del Piano; favorire il coinvolgimento di enti territoriali e parti sociali; contribuire alla razionalizzazione della regolazione; valutare il Piano; comunicare i suoi risultati a cittadini, imprese, amministrazioni locali. Infine, offre una descrizione sintetica delle attività avviate dalle amministrazioni per conseguire gli obiettivi futuri.

### **1.1. Governance del PNRR**

Sulla governance, oltre a una serie di informazioni note, la Relazione ricorda che le amministrazioni titolari devono individuare strutture di riferimento specificamente dedicate alle iniziative concernenti il PNRR. Tutte le Amministrazioni centrali titolari di interventi hanno già costituito o individuato la struttura di riferimento; per alcune sono ancora in corso le procedure di nomina dei responsabili.

Pertanto, nella Relazione non si rinviene un organigramma completo di tali strutture.

Si sottolinea poi come, quando i beneficiari delle risorse sono soggetti (pubblici o privati) diversi dalle Amministrazioni centrali titolari, queste ultime agiscono come intermediari dell'attuazione (interventi cosiddetti "a regia"). La realizzazione concreta degli interventi è assegnata ai soggetti attuatori. Questi ultimi, che hanno la responsabilità della realizzazione operativa degli interventi, sono spesso i Comuni e gli altri enti territoriali, o in alcuni casi altri organismi pubblici o privati, come i soggetti gestori delle infrastrutture idriche, le Autorità di sistema portuale, i soggetti competenti per le Zone Economiche Speciali (ZES).

Non vengono riportate informazioni di dettaglio su chi siano stati i soggetti attuatori nel 2021.

### **1.2. Funzionamento del PNRR e organi UE**

L'unica nota di rilievo in questa sezione riguarda il fatto che tutte le condizioni conseguite per sbloccare le rate precedenti devono rimanere rispettate, affinché si possano sbloccare le rate successive. Ad esempio, non si possono rivedere le riforme che sono già state valutate positivamente dalla UE, e devono essere confermati i *target*, come la riduzione del tempo di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Questa precisazione serve a impedire che un traguardo o un obiettivo venga raggiunto temporaneamente per rispettare solo formalmente le condizioni necessarie per sbloccare la futura rata.

### **1.3. Enti territoriali e PNRR**

Il Piano evidenzia come circa il 36% delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 miliardi nel caso del PNRR in senso stretto, che diventano 80 se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari).

Nella maggior parte dei casi, gli enti territoriali realizzano progetti di investimento sulla base di criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle amministrazioni centrali, sulla base di riparti o avvisi di selezione. Come nel caso dei fondi strutturali europei, sono tenuti a rispettare obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo, nonché a prevenire e correggere eventuali irregolarità.

Al momento della richiesta di finanziamento, oltre al costo del progetto, gli enti proponenti devono indicare il contributo del progetto al *target* previsto dal Piano: specificare, quindi, i risultati concreti del progetto - per esempio in termini di numero di chilometri costruiti, numero di beneficiari, metri quadri di spazi pubblici efficientati, numero di nuovi posti disponibili in asilo nido - in base a quanto previsto dalle singole misure di investimento.

Poiché la tempistica dell'attuazione è, nella maggior parte dei casi, dettata dalle *milestone* della misura, i progetti degli enti territoriali dovranno avere dei cronoprogrammi ben definiti e coerenti con tali scadenze.

#### **1.4. Istituti e strumenti per migliorare l'attuazione del PNRR**

A questo tema è dedicata la seconda parte della Relazione.

L'architettura istituzionale per l'attuazione intende garantire il coinvolgimento delle rappresentanze degli enti territoriali e delle parti sociali: questo è lo scopo del **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**. Il Tavolo è operativo dal 25 novembre 2021 e si è riunito quattro volte.

La scelta di costituire un organismo *ad hoc* rappresenta un modello che - secondo le analisi condotte dal Comitato economico e sociale dell'Unione europea - non ha per ora equivalenti negli altri Stati membri, nei quali il coinvolgimento delle parti sociali è attuato con modalità diverse, spesso senza una formalizzazione o un riconoscimento espliciti.

La Relazione ricorda, tuttavia, che, in aggiunta al Tavolo permanente, il Governo e le parti sociali più rappresentative devono stipulare un **Protocollo di intesa nazionale**, sulla base del quale ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi previsti nell'ambito del PNRR si impegna ad assicurare lo svolgimento di **periodici tavoli di settore e territoriali** sui progetti di investimento e sulle riforme settoriali.

La Relazione afferma che i Protocolli di intesa sono in corso di sottoscrizione e che l'idea di fondo è disegnare una cornice unitaria per le procedure di consultazione e partecipazione riferite ai diversi settori di intervento, tanto del PNRR quanto del Piano Nazionale Complementare (PNC).

I tavoli previsti dal Protocollo hanno carattere settoriale e saranno costituiti da ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure del PNRR o del PNC. Non si fa pertanto cenno, nella Relazione, al carattere territoriale dei Tavoli, che Confindustria ha contestato nel corso delle ultime interlocuzioni col Governo. Invece, la Relazione cita i **Tavoli territoriali presso il Dipartimento per gli affari regionali**. Il Ministro per gli affari regionali è chiamato a esercitare una funzione di raccordo dei diversi organismi previsti dalla *governance* del Piano negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti richiedano il coordinamento con l'esercizio di competenze attribuite alle Regioni, alle Province autonome e agli Enti locali. Nell'esercizio di questa funzione, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie è stato istituito il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di

Bolzano, con lo scopo di garantire il raccordo tra le Amministrazioni statali e gli Enti territoriali.

Il PNRR vuole essere anche un'occasione per migliorare stabilmente i metodi e gli strumenti della legislazione. A tal fine, l'**Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione** promuove l'adozione di logiche maggiormente sistemiche nei metodi della regolazione e più attente alle esigenze di lungo periodo. È in calendario la predisposizione di appositi studi, sui quali chiamare a confronto i principali protagonisti istituzionali dell'attività regolatoria, in Italia e in altri Stati membri dell'UE, per giungere all'elaborazione di un programma di azioni prioritarie di razionalizzazione e revisione normativa.

Nella Relazione si ricorda che, tra le sue funzioni, l'Unità riceve e considera ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati. Per tali scopi, l'Unità conta sulla partecipazione del Tavolo permanente.

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

La Relazione dà poi conto della **valutazione del PNRR**, tramite un'apposita **Unità di missione creata presso il Ministero dell'economia e delle finanze** che ha il compito, tra le altre cose, di predisporre e attuare un programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* delle misure contenute nel PNRR. In particolare, la Segreteria tecnica, in collaborazione con l'Unità *Next Generation EU* del MEF, ha previsto diverse attività, tra cui:

- l'individuazione di un insieme di indicatori statistici rappresentativi di fenomeni economici, sociali e ambientali su cui il Piano vuole incidere e una mappatura che evidenzia il collegamento tra singole misure e tali indicatori. Lo scopo è di indirizzare l'attività di valutazione di singole linee di intervento o fornire utili indicazioni dell'effetto di più linee di intervento combinate e chiaramente finalizzate a incidere sullo stesso fenomeno;
- l'accesso al pubblico di dati specifici ed elaborabili sull'attuazione finanziaria, fisica, procedurale, di ciascun progetto con riferimento anche agli obiettivi perseguiti, alla localizzazione, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi.

Il Governo ha infine creato un portale dedicato, **Italia Domani**, e attivato numerose iniziative (fra le quali una serie di incontri organizzati nelle città) per il coinvolgimento dei territori.

Secondo la Relazione, l'obiettivo è far conoscere in modo trasparente, comprensibile e tempestivo i contenuti delle misure e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio. Tuttavia, Confindustria nota come nel portale Italia Domani siano presenti i soli bandi a livello nazionale, nonostante le sollecitazioni fatte pervenire al Governo sulla necessità di inserire nel sito anche i bandi a livello territoriale.

Un altro aspetto critico sollevato da Confindustria è che la campagna di comunicazione, ad oggi rivolta prevalentemente alle amministrazioni, è insufficiente: nell'ottica del PNRR, infatti, il partenariato pubblico-privato è essenziale, così come la partecipazione delle imprese per lo sviluppo dei progetti e per la partecipazione ai bandi. A tal fine, la comunicazione del PNRR dovrebbe essere rivolta non solo alle pubbliche amministrazioni, ma anche alla società civile e al mondo delle imprese, per raggiungere gli obiettivi del PNRR e massificarne gli esiti.

### **1.5. L'attuazione del PNRR**

La terza parte della Relazione è dedicata all'attuazione del PNRR.

Quasi un terzo di *milestone* e *target* (154 su 520) indicati richiedono l'approvazione di "riforme"; di queste, più di un terzo (59 su 154) richiedono l'approvazione di norme di legge.

La Relazione riporta un **quadro delle riforme previste dal PNRR per il 2022**, indicando quelle che richiedono atti legislativi (23 su 66) e quelle che fanno riferimento ad atti normativi secondari (43 su 66, con una concentrazione nel secondo trimestre).

Tra le misure legislative la cui entrata in vigore è prevista per il 2022 rientrano le seguenti:

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

L'approvazione di tali misure rappresenta solo il primo passo perché richiede, negli anni successivi, l'adozione di misure attuative, spesso anch'esse di natura normativa, e investimenti veri e propri, o comunque il raggiungimento di obiettivi quantitativi ben precisi.

Questa logica impone che, accanto alle tempistiche relative all'approvazione delle misure, siano indicate scadenze tassative anche per gli atti normativi del Governo attuativi delle leggi indicate.

Esemplare il caso della delega per la riforma del Codice degli appalti, che dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2022: per l'entrata in vigore dei relativi decreti legislativi è previsto il termine del 30 marzo 2023, mentre per la predisposizione di tutti gli atti attuativi (regolamenti di esecuzione, linee guida, ecc.) sono disponibili solo ulteriori 3 mesi. È evidente che le Camere per l'approvazione della legge, il Governo per la predisposizione dei decreti legislativi e, di nuovo, le Camere per la relativa attività consultiva, sono tenuti ad attrezzarsi per rispettare tutte le scadenze.



## 1.6. **La rata raggiunta entro il 31 dicembre 2021**

Infine, la Relazione offre una breve descrizione dei 51 traguardi e obiettivi raggiunti al 31 dicembre 2021. Viene poi allegata una scheda per ciascuna Amministrazione titolare, con la sintesi delle iniziative avviate per rispettare le scadenze future.

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

Nella Relazione non si dà conto nel dettaglio dello stato di attuazione di tali misure.

A supporto di Regioni, Province e Comuni nella gestione delle procedure maggiormente critiche, si consente l'assunzione di mille esperti assegnati a livello regionale sulla base di una specifica ricognizione dei fabbisogni (M1C1-53 e M1C1-54), tramite un elenco di professionisti sulla piattaforma "InPA".

Una scheda è dedicata a **semplificazione e revisione delle procedure per gli appalti**. In particolare, due traguardi nella rata del 31 dicembre 2021, nella titolarità del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, costituiscono la prima fase della riforma del Codice appalti (M1C1-69 e M1C1-71). Per attuarlo sono state intraprese varie attività, tra cui la riattivazione della Cabina di regia appalti, con la nomina dei componenti, e l'adozione del rapporto contenente la strategia professionalizzante e i piani di formazione in tema di appalti pubblici. Questo include le indicazioni sulle tre linee di intervento (formazione, tutoraggio, guide operative) e sulle caratteristiche della programmazione, articolata per tenere conto delle soglie percentuali di attuazione della strategia da raggiungere nei termini definiti dai traguardi futuri relativi alla medesima riforma (M1C1-86, entro il 2023, e M1C1-98 entro il 2024). È stato anche approvato il rapporto sullo stato di attuazione del Sistema dinamico di acquisizione-SDAPA, gestito da Consip S.p.A., che dimostra l'operatività dei sistemi, ampiamente utilizzati dalle amministrazioni e i dati quantitativi sui benefici conseguiti, in termini di accelerazione ed efficienza degli appalti, attraverso tali strumenti. Sempre ai fini del conseguimento del traguardo, il Governo e l'ANAC hanno siglato il "*Protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione*".

Il conseguimento di entrambi i traguardi è condizione per l'attuazione di una organica riforma della disciplina degli appalti pubblici, prevista dai traguardi del prossimo anno. In particolare, sin da ora sono identificati processi e strumenti che saranno sistematizzati, per consentire a stazioni appaltanti e centrali di committenza di prepararsi in anticipo rispetto all'entrata in vigore della riforma. Inoltre, il nuovo quadro dovrà valutare la messa a regime delle semplificazioni introdotte in via di urgenza nel corso di quest'anno. È il caso, ad esempio, dei principi e criteri direttivi relativi alla semplificazione della disciplina applicabile ai contratti sotto-soglia; all'inserimento nei bandi di gara di criteri orientati a promuovere le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità; alla riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara; alla stipula dei contratti e



all'esecuzione degli appalti; alla razionalizzazione della disciplina che riguarda i meccanismi sanzionatori e premiali per incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti.

Le misure di semplificazione e accelerazione dei tempi, che saranno anch'esse messe a regime con il nuovo codice, sono funzionali al raggiungimento, entro dicembre 2023, della riduzione dei tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione (M1C1-84: riduzione a meno di 100 giorni del tempo medio per i contratti sopra soglia) e su quello intercorrente tra aggiudicazione ed esecuzione (M1C1-85: riduzione almeno del 15% del tempo medio).

Un'ulteriore sottosezione riguarda le **misure a favore del mondo produttivo**. Qui la Relazione elenca alcuni interventi previsti nel PNRR:

- i cinque traguardi relativi al Ministero del turismo sugli strumenti di finanziamento e le politiche di investimenti;
- il traguardo relativo al Piano Transizione 4.0, nella titolarità del Ministero dello sviluppo economico, destinato ad aumentare competitività e sostenibilità delle imprese;
- il traguardo relativo agli investimenti IPCEI, la cui prima fase attuativa, in scadenza al prossimo 31 dicembre, prevede il varo dell'invito a manifestare interesse per l'identificazione dei progetti nazionali da candidare;
- le misure a titolarità del Ministero per gli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il rifinanziamento del Fondo gestito da SIMEST, che eroga sostegno finanziario alle imprese per sostenerne l'internazionalizzazione;
- l'attuazione dello Sportello Unico Doganale.

## 2. PRINCIPALI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI A FINE 2021 CONNESSI AL PNRR

Il 31 dicembre sono stati pubblicati, nella sezione documenti del portale Italia Domani, alcune disposizioni per il conseguimento di 4 traguardi previsti per il 2021. Si tratta del:

- Decreto MUR n 1320 di  **riforma delle borse di studio**  al fine di migliorare l'accesso all'istruzione terziaria (M4C1, Investimento 1.7) che dimostra il conseguimento del traguardo M4C1-2
- DPCM di approvazione del  **programma di controllo dell'inquinamento atmosferico**  del 23/12/2021 (M2C4, Riforma 3.1), che dimostra il conseguimento del traguardo M2C4-7
- Decreto MISE del 24/11/2021 di adozione del  **fondo a sostegno dell'imprenditorialità femminile**  (M5C1, Investimento 1.2), per il conseguimento del traguardo M5C1-17
- DPR  **Sportello Unico Doganale e dei Controlli**  (M3C2, Riforma 2.1), pubblicato anche il Gazzetta Ufficiale il 31 dicembre, che dimostra il conseguimento del traguardo M3C2-3. Il 23 dicembre 2021 il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva il DPR sullo sportello Unico Doganale.

Si possono ritenere connessi al PNRR anche i seguenti atti pubblicati in Gazzetta Ufficiale:

- Decreto legislativo 21 dicembre 2021, n. 230:  **Istituzione dell'assegno unico e universale** , in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46
- Legge 22 dicembre 2021, n. 227:  **delega al Governo in materia di disabilità**
- Decreto 7 dicembre 2021: Adozione delle linee guida volte a favorire la  **pari opportunità di genere e generazionali** , nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC.

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

Il 30 dicembre è stato pubblicato in GU il nuovo regolamento del MUR, sulle  **modalità di accreditamento, l'istituzione e la disciplina dei dottorati di ricerca** . La pubblicazione completa l'ultimo pilastro del traguardo M4C1-1 previsto per il 2021.

Il 30 dicembre è stato pubblicato il Decreto interministeriale Interno-MIMS-MEF che individua i Comuni beneficiari del contributo previsto di 2,8 miliardi di euro disposti dal DPCM del 21 gennaio 2021 e finanziati con risorse del PNRR a cui sono stati integrati ulteriori 600 milioni del Piano (dalla componente del Fondo sviluppo e coesione), tramite il D.L. 152/2021, art. 20, comma 1, lett. e). Le risorse, che ammontano a 3,4 miliardi (M5C2, Investimento 2.1), verranno destinate a investimenti in  **progetti di rigenerazione urbana** , volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

Il 28 dicembre è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto di adozione del **Piano Nazionale Nuove Competenze**. Il 27 dicembre è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto di adozione del **Piano GOL - Garanzia Occupabilità Lavoratori**, che ripartisce alle regioni i primi 880 milioni di euro della riforma 1.1 della M5C1 dal valore complessivo di 4,4 miliardi. I due Piani completano la riforma 1.1 della M5C1.

È stato pubblicato l'avviso dell'Agenzia per la Coesione Territoriale da 100 milioni di euro (M5C3, Investimento 1.2) finalizzato a supportare le **farmacie rurali** nei centri con meno di 3.000 abitanti. L'avviso si inserisce all'interno della Strategia per le Aree Interne.

Il 27 dicembre è stato firmato **l'accordo quadro tra MEF e Cassa Depositi e Prestiti** che stabilisce le modalità di attivazione del sostegno, da parte di CDP, ad Amministrazioni centrali ed Enti locali nell'ambito del PNRR. L'intesa porterà alla definizione dei cosiddetti **Piani di attività** per ciascun Ministero, che conterranno una descrizione puntuale delle iniziative da svolgere. Inoltre, in forza di convenzioni, le amministrazioni che provvedono alla realizzazione degli interventi del PNRR a livello territoriale potranno avvalersi direttamente di CDP.

Il MUR ha pubblicato poi ulteriori disposizioni normative relative al PNRR. In particolare:

- Decreto n. 1314, che disciplina il **nuovo sistema per la concessione delle agevolazioni** del ministero alle attività di ricerca, dando attuazione alla riforma 1.1 della M4C2 e raggiungendo uno dei traguardi previsti per giugno 2022
- Avviso n. 3264 che stanZIA 1,08 miliardi per la **creazione di nuove Infrastrutture di Ricerca** o potenziamento di quelle esistenti (per un totale di 20) che concorrono agli obiettivi di Eccellenza Scientifica di Horizon Europe e costituzione di reti (M4C2, investimento 3.1.1)
- Avviso n. 3265 che stanZIA 500 milioni per la **creazione o l'ammodernamento di almeno 10 Infrastrutture Tecnologiche di Innovazione**, ubicate in unico sito o distribuite, concepite e realizzate per offrire strumentazioni, soluzioni e servizi tecnologici avanzati rivolti al mondo accademico e imprenditoriale, al fine di accrescerne la competitività (M4C2, investimento 3.1.2).

Tra il 23 e il 24 dicembre, il Ministero del Turismo ha pubblicato i seguenti atti normativi:

- Avviso contenente le modalità esplicative per **l'erogazione dei crediti di imposta per il miglioramento delle strutture di ricettività** (500 milioni – M1C3, Investimento 4.2.1)
- Decreto recante le modalità applicative per la **fruizione del sostegno alle imprese** e gli investimenti di sviluppo a valere sul Fondo Rotativo Imprese (180 milioni – M1C3, Investimento 4.2.5)
- Decreto recante le modalità applicative per la **fruizione del credito di imposta** per la digitalizzazione delle agenzie di viaggi e dei tour operator (98 milioni – M1C3, Investimento 4.2.2).

Il Ministero ha avviato anche la procedura di consultazione pubblica delle **"Linee Guida sull'interoperabilità tecnica e la gestione delle API"** per il *Tourism Digital Hub* (M1C3, Investimento 4.1).

Inoltre, è opportuno segnalare che, in linea con l'art. 22 del DL n. 76/2020, la Corte dei Conti ha istituito il “**Collegio del controllo concomitante**” (Delibera 272/2021), presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Si tratta di un nuovo ufficio giudiziario composto da 13 magistrati con il compito di monitorare in corso d'opera l'assegnazione e la gestione dei fondi per i progetti, e di individuare eventuali irregolarità che fra le altre cose faranno scattare la responsabilità dirigenziale e la segnalazione alle Procure nei casi più gravi. I controlli non saranno più limitati al consuntivo, ma verranno realizzati anche durante lo svolgimento del procedimento.

Infine, la Ragioneria dello Stato ha pubblicato due nuove circolari relative al PNRR:

- la prima, pubblicata il 30 dicembre, contiene la guida operativa volta ad assistere le amministrazioni titolari di misure e i soggetti attuatori degli interventi nel processo di indirizzo e nella raccolta di informazioni e verifica per assicurare il rispetto del principio del **non arrecare danno significativo all'ambiente**. La guida fornisce indicazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti;
- la seconda, pubblicata il 31 dicembre, chiarisce che, fatto salvo il divieto di doppio finanziamento, **le misure finanziate all'interno del PNRR possono essere cumulate con altre agevolazioni**, salvo ovviamente i limiti esistenti dalla normativa nazionale ed europea vigente, ivi compresa quella riferita agli aiuti di stato. La circolare spiega che esiste una differenza tra doppio finanziamento e cumulabilità: “*il divieto di doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura*”; la cumulabilità invece “*si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo “cumulate” a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento*”. Quest'ultima fattispecie è prevista dall'art. 9 del Regolamento UE 2021/241 (RRF), là dove recita: “*il sostegno fornito nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione*”. La Ragioneria dello Stato specifica che “*quanto sopra esposto vale anche per la misura PNRR Transizione 4.0. In tale fattispecie, laddove l'investimento risultasse in parte finanziato da altre risorse pubbliche, è ammesso il cumulo con il credito d'imposta (fino a concorrenza del 100% del costo dell'investimento), esclusivamente per la parte di costo dell'investimento non finanziata con le altre risorse pubbliche*”.

### 3. L'ATTIVITÀ DEL TAVOLO DI PARTENARIATO

Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, che svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. Il Tavolo permanente può, infatti, segnalare collaborativamente alla Cabina di regia politica e al Servizio centrale per il PNRR (istituito presso il MEF) ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Con DPCM 14 ottobre 2021, il Tavolo è stato istituito e il coordinamento affidato al Prof. Tiziano Treu. Ad oggi, si sono tenute le prime **quattro riunioni**: il 25 novembre 2021, il 15 dicembre 2021, il 14 gennaio 2022 e il 20 gennaio 2022.

#### 3.1. *La lettera del Coordinatore del Tavolo e la riunione del 25 novembre 2021*

Il Prof. Tiziano Treu ha inviato ai partecipanti al Tavolo una Relazione nella quale si delinea il ruolo del Tavolo, che deve, tra le altre cose, favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare la efficace e celere attuazione degli interventi. Il compito di consulenza attribuito al Tavolo presuppone una attività di preparazione dei vari *dossier* del Piano per cui deve essere utilizzata la *expertise* tecnica delle componenti. Per lo stesso motivo, l'attività di consulenza comprende la possibilità di fornire osservazioni e proposte motivate sui temi analizzati. Sempre stando alla Relazione, l'attività del Tavolo non può consistere in un mero monitoraggio formale e quantitativo delle varie attività e impegni previsti dalla legge. Né tanto meno deve riportare istanze e rivendicazioni settoriali dei vari soggetti presenti.

Il metodo di lavoro si ispirerà all'esperienza risultante dai diversi tavoli di partenariato operanti da tempo per valutare progetti di sviluppo nazionali ed europei e per seguirne l'implementazione. La Relazione richiama, infine, l'importanza di assicurare una presenza autorevole dei componenti indicati dalle varie istituzioni e organizzazioni, nonché la preparazione delle riunioni e dei contributi dei partecipanti, privilegiando contributi scritti da fornirsi in tempo utile per l'esame comune.

Nella **prima riunione**, cui ha partecipato la DG Francesca Mariotti, Confindustria ha sottolineato come le modalità di interlocuzione con gli *stakeholder* siano cruciali, tenuto conto del ruolo che il sistema della rappresentanza è chiamato a svolgere per massimizzare i benefici del PNRR. A tal fine, occorre affrancarsi dalla propensione all'autoreferenzialità dell'amministrazione, che riguarda non solo l'attenzione prevalente per i profili formali dell'agire amministrativo, ma anche una certa visione "autarchica" delle proprie competenze, con scarsa attenzione al contesto socioeconomico. Pertanto, la partecipazione delle Confederazioni rappresentative degli attori economici alla *governance* del PNRR appare di primaria importanza per un supporto conoscitivo e per contribuire a definire i progetti in modo da **massimizzarne l'impatto sul sistema produttivo**.

Inoltre, Confindustria ha richiamato l'attenzione sui tavoli settoriali; sull'attuazione del DL n. 77 e sulla capacità amministrativa.

Dopo la riunione, Confindustria ha inviato un contributo scritto al coordinatore del Tavolo.

### **3.2. La seconda riunione del 15 dicembre 2021: la Pubblica amministrazione**

Alla seconda riunione del Tavolo il Ministro Brunetta ha illustrato le riforme portate avanti dal Ministero PA e, più in generale, il ruolo che potrà svolgere nell'ambito del PNRR. Tra le altre cose, si è concentrato sull'interoperabilità dei dati, sul reclutamento nella Pubblica amministrazione e sul capitolo formazione dei dipendenti pubblici.

Confindustria ha offerto il proprio contributo su una serie di quesiti posti prima della riunione dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed evidenziando come Confindustria stia riscontrando almeno tre ordini di criticità:

- mancano informazioni su alcuni aspetti cruciali relativi all'attuazione del Piano, specie per tutte quelle attività e scelte che stanno a monte delle procedure di gara e attengono alla fase di selezione dei progetti;
- non è ancora chiaro "chi fa cosa" rispetto al Piano nelle singole strutture ministeriali; come rilevato anche nel precedente incontro del Tavolo, sarebbe essenziale poter disporre di un vero e proprio "organigramma" delle Unità di missione nei Ministeri e negli altri soggetti attuatori. Allo stesso tempo, alcune strutture - come, soprattutto, i Tavoli settoriali previsti dal DL n. 77 - non sono ancora state istituite: senza di esse, rischia di mancare la base informativa anche per il lavoro di questo Tavolo;
- sembra emergere un approccio più "quantitativo-formale" che "qualitativo" e legato all'efficacia, rispetto ai singoli obiettivi scanditi nel PNRR.

Si tratta di tre questioni cruciali anche per il Tavolo di partenariato, la cui funzione dovrebbe essere di contribuire a mettere "in comunicazione" l'hardware del PNRR (gli investimenti) e il software (le riforme, e in particolare quella amministrativa).

A tal fine, esso potrebbe avere un ruolo sia nella fase di individuazione dei progetti di particolare rilevanza (finora, infatti, non abbiamo registrato un coinvolgimento strutturato del mondo imprenditoriale nella predisposizione dei bandi e degli avvisi per la selezione dei progetti che stanno a monte delle procedure di gara), sia nelle fasi esecutive successive.

In generale, è stata sottolineata come apprezzabile la frequenza delle riunioni. Tuttavia, Confindustria ritiene che anche il secondo incontro abbia offerto alcuni spunti utili, ma allo stesso tempo che non abbia consentito di affrontare, nel merito, le principali questioni rilevanti. Questa caratteristica può senz'altro ascriversi, in parte, al numero di soggetti che partecipano al Tavolo, ma anche al format.

In particolare, sarebbe utile focalizzare meglio l'azione del Tavolo, inviando con congruo anticipo i materiali prima degli incontri, chiedendo ai partecipanti di focalizzare gli interventi sui contenuti specifici e, poi, ai Ministeri partecipanti e alla Segreteria tecnica, di rispondere alle sollecitazioni.



Quanto alla predisposizione dei progetti, finora non si è registrato un coinvolgimento strutturato del mondo imprenditoriale nella predisposizione di bandi e avvisi per la selezione degli stessi, che stanno a monte delle procedure di gara. Per tale ragione, Confindustria ritiene che occorra dare impulso ai **Tavoli di settore**, previsti dal DL n. 77, presso ciascuna amministrazione titolare degli interventi.

Quanto al *monitoring*, uno dei profili che dovrebbe esserne oggetto riguarda quei casi - non infrequenti - in cui i principali destinatari delle risorse stanziare per la realizzazione dei progetti PNRR saranno le società *in house* delle amministrazioni locali, per il tramite di queste ultime (si pensi al caso, già venuto in evidenza, della realizzazione di nuovi impianti per il trattamento dei rifiuti). Si tratta di una scelta in alcuni casi legittima, ma che merita di essere valutata a monte, in termini di effettiva “necessità”, e a valle, in termini di adeguatezza ed efficacia rispetto ai risultati attesi.

### **3.3. La terza riunione del 14 gennaio 2022**

La terza riunione è stata dedicata ancora ai temi della PA.

Ha consentito di condividere alcune priorità: conferenza di servizi, contratti pubblici, VIA, autorizzazioni ambientali, controlli sulle imprese.

**Confindustria** ha riepilogato quanto già anticipato in un documento inviato al Prof. Treu. In particolare, abbiamo apprezzato l’idea di procedere con focus group tematici, sottolineando due caveat:

1. la necessità che questi gruppi abbiano un collegamento stabile con alcuni soggetti chiave rispetto all’attuazione del Piano, come le unità di missione presso i Ministeri, i tavoli settoriali (se e quando saranno istituiti), ma, soprattutto, anche con le anche strutture tecniche previste per la gestione dei procedimenti complessi;
2. il metodo di lavoro del Tavolo: è necessario favorire feedback rispetto ai contributi che emergono nelle riunioni, anche per rendere più efficace e veloci questi incontri.

Confindustria ha anche evidenziato che la Commissione VIA fast-track risulta ancora in via di varo. Si tratta di un dato su cui porre attenzione: il DL n. 77 è di sei mesi fa. Ci sono voluti sei mesi per istituirla, mentre sarebbe stato augurabile un iter più rapido nel passaggio dalle norme ai fatti. D’altro canto, l’urgenza per tali strumenti è corroborata dai numeri della commissione VIA ordinaria, che ha un arretrato di circa il 40%. Se trasliamo tali numeri sull’attuazione del PNRR, è evidente che potrebbe esserci un forte impatto.

Confindustria ha poi affrontato due ulteriori questioni, vale a dire le semplificazioni in materia di rinnovabili e di rifiuti (*End of Waste*). Sull’*end of waste*, in particolare, si sono sottolineate le criticità degli iter istruttori: manca soprattutto una standardizzazione a livello regionale e alcune regioni stanno introducendo restrizioni ulteriori rispetto a quanto richiesto dalla disciplina primaria. Questo comporta rallentamenti/stalli degli iter autorizzativi. Sulle



rinnovabili, le semplificazioni introdotte dal DL n. 77, sebbene condivisibili, non stanno ancora determinando un'accelerazione sul piano pratico.

Infine, il Prof. Treu ha brevemente tirato le somme della riunione e indicato i prossimi appuntamenti. Inoltre, ha sottolineato la criticità della mancanza di dati e informazioni: anche per tale ragione, i focus group dovranno essere fatti coinvolgendo le Unità di missione dei Ministeri per il PNRR, raccogliendo quindi la sollecitazione di Confindustria.

### **3.4. La quarta riunione del 20 gennaio 2022: l'intervento del MISE**

La quarta riunione del Tavolo si è aperta con l'intervento del Ministero dello Sviluppo Economico, focalizzato sul ruolo del MISE nel PNRR, che è più ampio rispetto alle misure di cui ha la titolarità: il suo ruolo è di massimizzare tutte le misure che hanno impatto sulle industrie italiane. Per la partecipazione delle imprese a questi strumenti è fondamentale la programmazione, una road map chiara di quello che si farà.

I progetti del MISE si articolano su 4 missioni, si tratta della terza amministrazione per numero di risorse, ma con interventi molto compatti, su strumenti che le imprese già conoscono e che sono stati utilizzati negli ultimi anni.

I principali ambiti di interventi del MISE nel PNRR sono quelli riguardanti la **Missione 1, relativa alla digitalizzazione**; la **Missione 2, relativa alla rivoluzione verde**; la **Missione 3, dalla ricerca all'impresa**; infine, la **Missione 4, sull'imprenditoria femminile**. Le risorse associate agli interventi di titolarità del MISE ammontano a 18,1 miliardi, per quanto attiene al PNRR, cui si aggiungono circa 6 miliardi di euro rinvenienti dal Fondo complementare.

Nel suo intervento, **Confindustria** ha salutato con favore la creazione del Comitato scientifico per la valutazione di impatto economico della misura Transizione 4.0. Si tratta di una necessità che era stata già segnalata al MISE e il Comitato sarà utile per fornire il supporto conoscitivo utile a renderle più efficaci alcune misure, riparare alcune lacune, orientare meglio le risorse. Considerato anche l'expertise maturato in questo campo, Confindustria auspica di poter avere un ruolo attivo nei lavori del Comitato.

Sul trasferimento tecnologico, Confindustria ha portato avanti uno sforzo rilevante per la costruzione della rete sui territori. A tal proposito, si è chiesto di avere qualche anticipazione su come si pensa di affrontare la creazione dei 42 nuovi hub (e che spazio c'è per il *digital innovation hub*). Confindustria ha rappresentato che è necessario un forte coordinamento col MUR, soprattutto per tutta la linea degli ecosistemi di innovazione territoriale. Inoltre, è necessario un aggiornamento sull'azione di supporto ai partenariati europei, in particolare su quali iniziative focalizzare l'azione complementare per la partecipazione delle imprese italiane.

Al termine della riunione, **il MISE ha risposto ad alcune delle sollecitazioni ricevute**. Si tratta di una novità rilevante per i lavori del Tavolo, in quanto nelle precedenti riunioni le amministrazioni coinvolte non avevano offerto feedback rispetto quanto emerso negli interventi dei partecipanti.

In relazione alle sollecitazioni di Confindustria, in particolare, il MISE ha evidenziato che un punto qualificante è la necessità di avere una valutazione trasparente.

Sul coniugare i nuovi centri di trasferimento tecnologico con le iniziative del MUR, il dialogo è necessario, ma si tratta di interventi che guardano a obiettivi differenti. Quello più “basso” coinvolge l’università, mentre il trasferimento di questi risultati deve avvenire da parte di strutture che sono più prossime al mercato: un ruolo centrale avranno i digital innovation hub. Per qualificare meglio questi soggetti e assicurarne la sostenibilità, è necessario sostenere anche i digital hub delle associazioni di categoria. Sul punto, sarà richiesto a queste strutture di erogare uno standard qualitativo predefinito, che garantisca efficacia dell’azione della struttura.

Sulla convergenza col MUR, il MISE ha anche evidenziato che lo stesso PNRR prevede una Cabina di regia MISE-MUR e un’altra MISE-MUR-Ministero della salute su alcuni interventi, in particolare sugli investimenti RNA.

Sull’azione di supporto ai partenariati europei, il MISE ha sottolineato che verranno pubblicati i primi bandi e che c’è un continuo e costante contatto con il MUR. Ad oggi, sono in procinto di essere lanciate call sui seguenti ambiti: high performance computing; key digital technologies; clean and energy transition; blue oceans e blue economy; water for all. Su tali partenariati, i primi bandi partiranno il prossimo mese.

Ha chiuso il Prof. Treu, affermando che si valuterà, anche sulla base dei contributi ricevuti, se lavorare con scambio di documenti, ovvero organizzare nuovi incontri su questi temi.