

PRINCIPALI OBIETTIVI E MISURE IN MATERIA DI INVESTIMENTI E CONTRATTI PUBBLICI DEL PNRR

Il Piano per la ripresa dell'Europa individua nel "*NextGenerationEu*" (*Ngeu*) lo strumento per la ripresa da 750 miliardi di euro che dovrebbe contribuire "a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future"

I 750 miliardi di euro sono distribuiti, principalmente, tra il "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" (*Recovery and resilience facility-Rrf*) e l'iniziativa "Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa" (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe-React-Eu package*).

Ngeu, inoltre, assegnerà ulteriori finanziamenti ad altri programmi o fondi europei (quali Orizzonte 2020, InvestEu, il Fondo per lo sviluppo rurale o il Fondo per una transizione giusta).

In particolare, è prevista una dotazione di:

- 1) 672,5 miliardi di euro (di cui: 360 mld/€ di prestiti e 312,5 mld/€ di sovvenzioni) al Rrf;
- 2) di 47,5 mld/€ al React-Eu;
- 3) di 5 mld/€ a Orizzonte Europa;
- 4) di 5,6 mld/€ al Fondo InvestEu;
- 5) di 7,5 mld/€ al Fondo per lo sviluppo rurale;
- 6) di 10 mld/€ al Fondo per una transizione giusta (Jtf);
- 7) di 1,9 mld/€ a RescEu.

Al principale strumento temporaneo – il Rrf – è assegnato l'obiettivo di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale.

Il regolamento istitutivo del “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” è stato approvato dal Consiglio europeo il 10 febbraio 2021 e prevede che l’accesso ai fondi del Rrf è subordinato alla presentazione di un “Piano nazionale di ripresa e resilienza - Pnrr” (*Recovery and resilience plan*), che potrebbe anche costituire un unico documento con il Programma nazionale di riforma - Pnr, e che dev’essere esaminato dalla Commissione ed approvato dal Consiglio.

Detto Piano deve contenere gli elementi indicati dal comma 4 dell’articolo 18 del regolamento, ossia, in estrema sintesi, dare atto (il più delle volte, dettagliatamente) del modo in cui lo stesso:

(i) costituisca una risposta “completa” e “equilibrata” alla situazione socio-economica del singolo Stato membro e un contributo al perseguimento di “tutti i [sei] pilastri di cui all’articolo 3” (transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda la

coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con Pmi forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, tra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze);

(ii) contribuisca ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, inclusi i relativi aspetti di bilancio;

(iii) rafforzi il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi Covid-19 e contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;

- (iv) garantisca che nessuna misura arrechi un “danno significativo” agli obiettivi ambientali;
- (v) contribuisca alla transizione verde e a quella digitale (cui dovrà essere riservata una quota di risorse non inferiore al 20% della dotazione totale), nonché alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti.

Il Piano dovrà contenere, altresì, “una spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell’utilizzo dei fondi forniti nell’ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell’Unione”.

E’ stato adottato un documento contenente le linee-guida per gli Stati membri ai fini della redazione dei piani nazionali

Nel caso in cui un Piano nazionale non possa essere realizzato in tutto o in parte “a causa di circostanze oggettive”, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché quest’ultima presenti al Consiglio una proposta intesa a modificare o sostituire la precedente decisione di esecuzione.

Una volta che sia intervenuta la “decisione di esecuzione” da parte del Consiglio, la Commissione procede a stipulare un “accordo” con il singolo Stato membro interessato. L’accordo costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario. Il contributo finanziario massimo riconosciuto a ciascuno Stato membro sarà messo a disposizione per assegnazione nella misura del 70% fino al 31 dicembre 2022 e per la rimanente parte entro il 31 dicembre 2023. Ciò in quanto i fondi del Ngeu dovranno essere impegnati, dai singoli Stati membri, entro il 31 dicembre 2023, con una significativa concentrazione degli impegni nel biennio 2021-2022. I pagamenti dei contributi finanziari e dei prestiti dovranno essere effettuati entro il 31 dicembre 2026

Ove i traguardi e gli obiettivi indicati nel Piano non siano stati, tempo per tempo, conseguiti in “modo soddisfacente”, il pagamento, totale o parziale, del contributo finanziario o, ove applicabile, del prestito è sospeso e, in caso di mancata adozione, da parte dello Stato membro, entro sei mesi dalla sospensione, delle misure indicate come necessarie dalla Commissione, lo stesso è ridotto proporzionalmente. Nel caso in cui non vengano registrati progressi “concreti” nei diciotto mesi dalla sospensione, la Commissione risolve gli accordi e il contributo finanziario è disimpegnato, mentre eventuali prefinanziamenti sono integralmente recuperati.

Il modello operativo del Piano immaginato e voluto dall’Unione Europea, quindi, dovrebbe indurre i singoli Stati membri alla presentazione di piani fondati su logiche di stretta e verificata fattibilità, al fine di evitare le suddette conseguenze negative sul piano degli impegni finanziari assunti e dell’impatto sui processi di crescita.

Il 25 aprile 2021 il Governo Draghi ha trasmesso al Parlamento il nuovo testo del **Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)**, il precedente era quello approvato dal CdM il 12 gennaio 2021;

Il Piano è stato approvato il 22 giugno dalla Commissione europea e il 13 luglio è arrivato il via libera del Consiglio Economia e Finanza (Ecofin) dell'Ue, e prevede investimenti per **191,5 mld** cui si aggiungono **30,6 mld** attraverso il Fondo complementare al Pnrr, ossia con risorse stanziato dal governo italiano istituito, con il Decreto Legge n. 59 del 6 maggio 2021 (convertito con legge n. 101 del 1 luglio 2021), quindi per un totale di **222,1 mld**. Sono stati stanziati, inoltre, entro il 2032, ulteriori **26 mld** da destinare alla realizzazione di opere specifiche e per il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione. **Nel complesso si potrà quindi disporre di circa 248 mld.**

E' stato stimato che il Recovery Fund varato dall'UE destini una percentuale intorno al 25% del totale all'Italia (quindi in una percentuale di molto superiore al suo peso demografico relativo, che si attesta al 13,5%), ma con l'esplicito mandato di combattere le diseguaglianze sociali, di rafforzare la coesione, di promuovere lo sviluppo sostenibile, tecnologicamente adeguato; laddove i concetti di coesione, lotta alla diseguaglianza, sviluppo sostenibile, si possono raccogliere sotto un unico termine: Mezzogiorno.

Con i parametri scelti per attribuire le risorse (disoccupazione, reddito pro capite, popolazione), si può stimare che oltre il 40% della spesa territorializzabile, 82 mld, sia destinata a essere drenata verso il Sud.

Nel PNRR, la “questione Sud” è messa in campo facendo anzitutto riferimento a quanto già previsto nel febbraio 2020 dal Piano Sud 2030: il PNRR deve perseguire “il riequilibrio territoriale, e il rilancio dello sviluppo del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni. Nella definizione delle linee progettuali e di intervento del PNRR, pertanto, sarà esplicitata la quota di risorse complessive destinata al Mezzogiorno, che può valere anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli investimenti previsti”.

Il percorso di stabile riduzione dei divari territoriali dovrebbe quindi costituire una delle tre priorità trasversali del Piano; ed è anche su di esso che dovrebbero riverberarsi gli interventi lungo gli assi strategici della transizione ecologica e digitale e della coesione sociale.

Il vero punto nodale del PNRR presentato dal Governo Draghi è il *focus* sulle riforme, che erano il limite nella versione precedente: al centro del Piano presentato alla Commissione europea ci sono: la riforma della pubblica amministrazione, la riforma del sistema giudiziario, le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione, le misure per la promozione della concorrenza come strumento di coesione sociale crescita economica.

Il Pnrr italiano si articola in sei “missioni”, corrispondenti a sei grandi aree di intervento:

- 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- 2) rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- 4) istruzione e ricerca;
- 5) inclusione e coesione;
- 6) salute.

Le “missioni” si articolano in sedici “componenti”, che a loro volta danno luogo a 48 linee di intervento, corrispondenti a investimenti e riforme, che a loro volta possono consistere in uno o più progetti.

Nell’ambito del Pnrr, la pubblica amministrazione è sia destinataria di specifici interventi, sia il soggetto che dovrà attuare diversi interventi.

Dal primo punto di vista, ad es., il Piano dedica alla pubblica amministrazione la prima componente della prima missione, relativa alla “Digitalizzazione, innovazione, e sicurezza nella PA” (9,7 mld). Si prevede, tra l’altro, lo sviluppo di un *cloud* nazionale e l’attuazione dell’interoperabilità tra le banche dati pubbliche.

Secondo il Piano: “La digitalizzazione e l’innovazione di processi, prodotti e servizi rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma del Piano.

L'Italia ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici. Recuperare questo deficit e promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana ed europea; favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione; e migliorare l'adattabilità ai cambiamenti dei mercati".

Secondo alcuni, tuttavia, si tratterebbe di una prospettiva che sembra essere limitata: la digitalizzazione è certamente un fattore di evoluzione importante, ma non tutto ciò di cui il sistema amministrativo ha urgente bisogno può essere ricondotto alla digitalizzazione.

Si è detto che con il Decreto Legge n. 59/2021 (convertito con legge n. 101/2021) è stato istituito il **Fondo complementare al Pnrr**, che prevede delle linee di intervento integrative di quelle del Pnrr

Precisamente le risorse sono ripartite:

Servizi digitali e cittadinanza digitale; Servizi digitali e competenze digitali; Tecnologie satellitari ed economia spaziale; Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati; Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016; Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi; Rafforzamento delle linee ferroviarie regionali; Rinnovo del materiale rotabile e infrastrutture per il trasporto ferroviario delle merci; Strade sicure - Messa in sicurezza e implementazione di un sistema di monitoraggio dinamico per il controllo da remoto di ponti, viadotti e tunnel (A24-A25); Strade sicure - Implementazione di un sistema di monitoraggio dinamico per il controllo da remoto di (ponti, viadotti e tunnel della rete viaria principale); *segue*

Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici; Aumento selettivo della capacità portuale; Ultimo/Penultimo miglio ferroviario/stradale; Efficientamento energetico; Elettificazione delle banchine, attraverso un sistema alimentato, ove l'energia non provenga dalla rete di trasmissione nazionale, da fonti green rinnovabili o, qualora queste non siano disponibili, da biogas o, in sua mancanza, da gas naturale; Strategia Nazionale Aree Interne - Miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade, inclusa la manutenzione straordinaria anche rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico o a situazioni di limitazione della circolazione; Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica; Piano di investimenti strategici su siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali; Salute, ambiente, biodiversità e clima; Verso un ospedale sicuro e sostenibile; Ecosistema innovativo della salute; «Polis» - Case dei servizi di cittadinanza digitale; *segue*

Transizione 4.0; Accordi per l'Innovazione; Costruzione e miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie per adulti e minori; Contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura, della silvicoltura, della floricoltura e del vivaismo; Iniziative di ricerca per tecnologie e percorsi innovativi in ambito sanitario e assistenziale; Piani urbani integrati.

Per ciò che interessa più direttamente noi Siciliani, può essere segnalata la previsione all'interno della succitata misura delle flotte di navi verdi: di 20 milioni di euro per l'anno 2021, di 30 milioni di euro per l'anno 2022 e di 30 milioni di euro per l'anno 2023, destinati al rinnovo ovvero all'acquisto, da parte di Rete ferroviaria italiana Spa, di unità navali impiegate nel traghettamento nello Stretto di Messina per i servizi ferroviari di collegamento passeggeri e merci ovvero nel traghettamento veloce dei passeggeri; tali risorse si intendono immediatamente disponibili.

E' previsto dal comma 6 dell'art. 1 del DL 59/2021 che "Agli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari si applicano, in quanto compatibili, le procedure di semplificazione e accelerazione, le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento stabilite per il Piano nazionale di ripresa e resilienza".

Per l'attuazione del Pnrr sono stati adottati vari provvedimenti governativi.

Possiamo ricordare il **D.L. 9 giugno 2021 n. 80** (convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021 n. 113), recante "**Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia**"

La parte prevalente delle disposizioni del DL n. 80/2021 sono dedicate al rafforzamento della capacità amministrativa delle PPAA mediante il reclutamento di vari figure professionali a tempo determinato (per la durata dei progetti del Pnrr) applicando delle procedure selettive pubbliche derogatorie e semplificate, che sono dal medesimo DL espressamente descritte (art. 1 ss.).

Tali assunzioni, quindi, riguardano esclusivamente le Amministrazioni titolari di interventi previsti dal Pnrr.

Nel solco delle assunzioni temporanee si pongono pure le disposizioni sulle misure urgenti per la Giustizia Ordinaria e Amministrativa, che prevedono, allo scopo di favorire la piena operativa delle strutture organizzative denominate “ufficio del processo” (previste dall’art. 16-octies del DL n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012), il reclutamento di personale addetto a detto ufficio in via anch’essa temporanea per 16.500 unità (art. 11 ss.) e quella sulla assunzione di segretari comunali nella misura di 100 unità (art. 6-bis)

Da segnalare in particolare la previsione dell'art. 6 del citato DL (che invero non sembra essere del tutto attinente all'oggetto proprio del provvedimento normativo urgente), secondo cui "Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, **le pubbliche amministrazioni**, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **con più di cinquanta dipendenti**, entro il 31 gennaio di ogni anno **adottano il Piano integrato di attività e organizzazione**, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Il Piano ha durata triennale, viene aggiornato annualmente, dev'essere pubblicato sul sito istituzionale delle PPAA e definisce:

- a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 , stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa
- b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale , correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale

- c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b) assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali
- d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione
- e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati

- f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultra sessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

In caso di mancata adozione del Piano trovano applicazione le sanzioni di cui all'articolo 10, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009, ossia “divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti”, e ferme restando quelle previste dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del DL n. 90/2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014), una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000.

Altro provvedimento da ricordare è il **decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazione dalla legge 30 luglio 2021 n. 108**, sulla “*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative”, ossia il c.d. secondo “decreto semplificazioni” composto da ben oltre 100 articoli che toccano un numero relevantissimo di tematiche e/o istituti del diritto amministrativo: dai contratti pubblici alle procedure di VIA, dalle procedure per le fonti rinnovabili alla materia di efficienza energetica, dalla promozione dell’economia circolare al contrasto dissesto ecologico, dalla transizione digitale alla legge generale sul procedimento amministrativo, etc..

Nel complesso, la strada prescelta non è quella della rapida introduzione di riforme strutturali dell’ordinamento amministrativo, ma di procedure straordinarie destinate a valere solo per l’attuazione del PNRR. Cioè non pare si intenda seguire la strada di compiere immediati interventi di anticipazione di una riforma organica del procedimento amministrativo, mirati alla semplificazione e all’accelerazione, e di rafforzamento delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

In proposito in taluni commenti al DL è stato segnalato il rischio, al quale richiama l'esperienza italiana, che questo tipo di procedure eccezionali e temporanee, rivelatesi spesso *ex post* inefficienti allo scopo perseguito, siano poi destinate a essere prorogate oltre l'occasione che le ha determinate, dando luogo a una "emergenza stabilizzata", dalla quale l'amministrazione pubblica italiana è stata lungamente affetta proprio in materia di grandi opere.

Per l'attuazione del Pnrr, alla luce del citato DL, emerge in sintesi il seguente modello organizzativo.

Al Governo viene attribuita la "responsabilità di indirizzo del Piano" . Precisamente alla Presidenza del Consiglio, presso la quale è istituita una "**Cabina di regia**", struttura flessibile, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri i Sottosegretari di Stato competenti per i temi affrontati e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, quando

sono esaminate questioni di competenza regionale e locale, nonché i Presidenti delle Conferenze su questioni d'interesse di più Regioni o Province autonome. Essa esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR.

Il quadro centrale è completato da una **Segreteria tecnica**, di supporto alle attività della Cabina di regia e dell'istituto **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, avente funzioni consultive, al quale siedono rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'Università e della ricerca scientifica e della società civile, destinati a durare in carica fino al completamento del PNRR (31 dicembre 2026), e da una **Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione**.

I controlli – monitoraggio e rendicontazione – sono affidati al Servizio centrale per il PNRR istituito presso il MEF, punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del PNRR, mentre un ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato ha funzioni di *audit* e di monitoraggio anticorruzione.

Alla realizzazione operativa degli interventi provvedono i singoli soggetti attuatori: amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle rispettive competenze e delle diverse titolarità degli interventi. In caso di inerzia da parte di soggetti dell’autonomia territoriale, vengono esercitati poteri statali sostitutivi. In caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che possa precludere un intervento rientrante nel PNRR, la questione può essere deferita al Consiglio dei Ministri; quando dissenso, diniego o opposizione provengano da un organo della Regione o da un ente locale, la questione può essere deferita alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.