



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA SULLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

COMMISSIONE V DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONI 5<sup>A</sup> E 14<sup>A</sup> DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



Febbraio 2021





# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA SULLA PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

COMMISSIONE V DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONI 5<sup>A</sup> E 14<sup>A</sup> DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Relazione del Presidente

Febbraio 2021



# INDICE

Introduzione	1
Le missioni	2
Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	2
Digitalizzazione innovazione e sicurezza	2
Giustizia	5
Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	6
Turismo e cultura	8
Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	9
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	9
Impresa verde ed economia circolare e la risorsa idrica	10
Energia rinnovabile - Idrogeno	12
Trasporti locali	13
Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	13
Missione 4 – Istruzione e ricerca	17
Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	17
Dalla Ricerca all’Impresa	19
Missione 5 – Inclusione e coesione	20
Missione 6 – Salute	25
Il ruolo degli enti locali nell’attuazione del Piano	28
Conclusioni	30



## ***Introduzione***

### **1.**

La reazione dell'Unione europea alla profonda crisi provocata dalla pandemia è ben rappresentata dal nuovo Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027 (QFP) che, integrato dal *Next Generation EU* (NGEU - *Recovery Fund*), costituisce il motore per rilanciare, nei prossimi anni, le economie dei Paesi membri. L'ampiezza degli strumenti e l'entità delle risorse messe a disposizione dall'UE, attraverso programmi di finanziamento settoriali, resi operativi già dai primi mesi del 2021, pur essendo esplicitamente finalizzati a fornire una risposta tempestiva alla crisi sanitaria e sociale, esprimono la volontà di indirizzare le risorse verso nuovi obiettivi di crescita economica e di inclusione sociale.

Il NGEU, con 750 miliardi suddivisi in 360 miliardi di prestiti e 390 a fondo perduto, rappresenta la principale iniziativa intrapresa dalla Commissione europea, già nel maggio 2020, per rispondere all'emergenza, attraverso l'approvazione di uno strumento straordinario finalizzato a "riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione".

Per ottenere prefinanziamenti nel 2021, i Paesi membri hanno avviato la predisposizione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR), che dovranno essere presentati entro il 30 aprile. Essi dovranno comprendere (almeno) un sottoinsieme significativo delle Raccomandazioni 2019-2020 del Consiglio europeo e "fornire spiegazioni dettagliate" su come saranno affrontate dalle misure proposte e come queste permetteranno di risolvere le criticità. Dovranno essere composti, a tal fine, "da riforme e investimenti, raggruppati in componenti coerenti", dotati di "una specificità sufficiente per mostrare un collegamento diretto tra le misure proposte". I programmi di riforme e investimenti andranno corredati con target intermedi e finali e con stime puntuali dei costi, nonché dovranno essere indicate le modalità di monitoraggio della fase di attuazione e i presidi a tutela degli interessi finanziari dell'UE, a fronte del rischio di frodi, corruzione e conflitti di interesse. Infine, i Paesi UE che hanno squilibri eccessivi, tra cui l'Italia, "sono invitati a spiegare come i loro piani contribuiranno ad affrontarli".

Dallo sforzo finanziario posto in essere, emerge in modo chiaro quanto sia necessario e urgente inquadrare la programmazione degli interventi in una cornice di affidabilità e di trasparenza, oltre che di completezza e adeguato grado di dettaglio, non solo affinché le valutazioni da parte degli organismi europei possano svolgersi senza ostacoli, ma anche per garantire un'efficace gestione delle risorse in fase attuativa, nella prospettiva di conseguire gli obiettivi associati agli investimenti e alle riforme previsti.

Il Piano trasmesso al Parlamento il 12 gennaio scorso, oggetto della presente Audizione, si propone di affrontare le grandi questioni collocate alla base delle criticità strutturali dell'economia e della società italiana.

Gli elementi di debolezza del sistema vengono ricondotti a: una crescita insoddisfacente dovuta a diversi fattori strutturali e non solo alla dinamica debole degli investimenti; diffuse disparità territoriali, di genere, di reddito e generazionali; inadeguata gestione del rischio ambientale; scarsa efficienza della pubblica amministrazione; bassa capacità di innovazione tecnologica. Le linee di intervento e le riforme indicate nel Piano, pertanto, dovrebbero indicare – secondo quanto auspicato nel documento e presentate ad un primo stadio di elaborazione -le risposte alle criticità rilevate, prevedendo interventi sia di sistema che settoriali all'interno di un modello di

sviluppo che dovrebbe ruotare sui tre assi, condivisi a livello europeo, della digitalizzazione e innovazione; della transizione ecologica e dell'inclusione sociale.

Sotto il profilo delle risorse, l'Italia disporrebbe, di 310,9 miliardi nel periodo 2021-2027 rappresentati dalla somma delle risorse europee (rientri inclusi) nel QFP 2021-2027 e quelle provenienti dal NGEU.

Nel rispetto del principio di complementarietà delle risorse, la legge di bilancio per il 2021 prevede di impiegare la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e coesione, per il quale è stata anticipata la programmazione nazionale per circa 21 miliardi. È questo un passaggio di particolare rilievo per conseguire un rafforzamento del volume degli investimenti finanziati con la componente di prestiti del Dispositivo di ripresa e resilienza.

Alcune indicazioni generali sull'utilizzo di strumenti finanziari a leva esprimono, inoltre, l'intenzione di attuare politiche di investimento in specifici settori industriali impiegando capitali privati o fondi pubblici sotto forma di garanzie. Si tratta di una modalità di intervento che richiede un selezionato portafoglio di progetti e appropriate forme di controllo e monitoraggio, affinché non aumentino i rischi connessi ad un aumento del debito implicito.

Tre gli assi principali in cui si articolano le sei Missioni del Piano, cui si affiancano le cosiddette sfide trasversali – parità di genere, giovani, Sud – destinate ad assicurarne la coerenza complessiva.

Il primo Asse, "Digitalizzazione e Innovazione", è definito "driver" per l'innovazione e la trasformazione dei processi, dei prodotti e dei servizi. Gli investimenti disposti per colmare il divario digitale che permea le infrastrutture e la cultura del Paese sono consistenti; la Missione 1, infatti, assorbe il 21 per cento delle risorse complessive. Il secondo, "Transizione Ecologica", cui sono destinate in via principale le risorse della Missione 2, pari al 31 per cento del totale, orienta il PNRR verso il modello di sviluppo economico e sociale in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il terzo asse è quello dell'"Inclusione Sociale" e, in conformità alle Raccomandazioni della Commissione, prevede interventi mirati alla riduzione strutturale delle asimmetrie e delle disuguaglianze territoriali, generazionali e di genere all'interno del Paese. Per quanto riguarda le c.d. sfide trasversali, con riferimento, in particolare, alle misure per il Mezzogiorno, vale osservare che allo stato non risultano ancora esplicitate le quote di risorse destinate al riequilibrio territoriale. Fanno eccezione le disponibilità provenienti dal fondo *React-EU*, che stanziava il 67 per cento delle risorse a favore del Mezzogiorno, pari a circa 8,8 miliardi. Di tale cifra, la parte più consistente (circa 4 miliardi), è allocata a favore della fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, e tale misura appare dialogare con la sfida "Giovani".

Il PNRR include, infine, un insieme di riforme per sostenere le iniziative di investimento e assicurare il rilancio dell'economia in una prospettiva di lungo periodo.

Ai grandi progetti di riforma, come quella della Giustizia e del Fisco, si affiancano riforme settoriali o di contesto, che aggregano le componenti del Piano e puntano al raggiungimento delle Missioni. Tra le riforme "cardine", spicca la "Riforma della Giustizia", la "Revisione del sistema tributario", mentre tra quelle di maggiore impatto sul sistema produttivo viene indicata la revisione del sistema di fiscalità ambientale, la riforma del lavoro e del sistema delle concessioni stradali; numerosi sono inoltre gli interventi di riforma della P.A. anche se l'eccessiva frammentazione di questi non rende ancora possibile una valutazione di insieme.

Nel complesso, il Piano sconta un grado ancora prematuro di definizione dei progetti.

Pertanto, nel presente documento la Corte può solo offrire delle valutazioni di massima sull'impianto e su alcune delle sue principali direttrici.

## **Le Missioni**

### ***Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura***

#### *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza*

#### **2.**

La prima componente della Missione n. 1, che riguarda la digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA, è articolata in tre settori di intervento: i) digitalizzazione; ii) modernizzazione; iii) innovazione organizzativa della Giustizia. Lo stanziamento

complessivo è pari a 11,75 miliardi, di cui 5,6 miliardi destinati a progetti già in essere e 6,14 miliardi funzionali a realizzare nuovi progetti.

La parte più consistente è dedicata alla digitalizzazione della PA (circa 8 miliardi).

Cruciale appare l'attenzione posta ad un tema molto avvertito, l'interoperabilità e la condivisione di informazioni tra le PA, cui sono dedicati circa 1,1 miliardi e che include i vari interventi delle amministrazioni centrali che hanno avviato processi di digitalizzazione degli archivi e del patrimonio di dati, nonché percorsi di digitalizzazione dei processi operativi. Il Piano si prefigge lo sviluppo di un *cloud* nazionale e l'effettiva interoperabilità delle banche dati conformemente al progetto Europeo GAIA-X.

L'ammodernamento dell'apparato burocratico dovrebbe contare su 1,5 miliardi.

Di questi: i) 210 milioni per investimenti volti a migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico; ii) 720 milioni per interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale dirigenziale e non della PA; iii) 480 milioni destinati a progetti di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di digitalizzazione dei processi; iv) 100 milioni per la progettazione e la realizzazione di poli tecnologici territoriali delle PA.

In particolare in tema di reclutamento, la Corte pone l'accento su due aspetti: il primo riguarda la necessità di coniugare l'esigenza di gestire con tempestività la stagione concorsuale relativa alle assunzioni già disposte, per non lasciare scoperti settori strategici, in particolare quelli coinvolti nell'emergenza sanitaria, con quella di rimodulare le procedure selettive, per accertare non solo le conoscenze teoriche, ma anche la capacità dei candidati di risolvere problematiche operative e specialistiche. Il secondo aspetto concerne la necessità di anticipare, già in sede di programmazione dei fabbisogni di personale, la definizione delle linee di riorganizzazione in corso e a medio termine delle attività della PA e dei servizi alla collettività, nel segno della digitalizzazione, al fine di orientare le politiche assunzionali verso figure professionali con competenze tecniche, avviando così una progressiva ricomposizione della forza lavoro in misura coerente con la ridefinizione delle funzioni e delle missioni di pubbliche amministrazioni moderne ed efficienti.

In materia di rafforzamento e valorizzazione del capitale umano, il Piano ripropone temi già ampiamente sperimentati negli ultimi decenni ma che, alla prova dei fatti, si sono mostrati poco efficaci.

Miglioramento dell'efficienza, promozione del merito, valutazione e remunerazione legata al raggiungimento di obiettivi e di risultati sono parole chiave che ricorrono in gran parte della produzione normativa e contrattuale in materia di lavoro pubblico; purtroppo, la loro

applicazione concreta non sempre ha prodotto i risultati auspicati, incontrando resistenze di sistema difficili da scardinare. Pur non disconoscendo la validità, sul piano teorico, dei sistemi incentivanti quali strumenti idonei a perseguire migliori risultati in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, la Corte ritiene non si possa prescindere dalle criticità rimaste irrisolte ed auspica che il campo degli interventi che mirano a rafforzare il capitale umano si estenda oltre il perimetro degli incentivi monetari, andando a considerare anche gli aspetti motivazionali basati sullo sviluppo professionale, sul benessere organizzativo e sul senso di appartenenza, da accrescere anche mediante il coinvolgimento del personale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

### 3.

Attraverso la digitalizzazione si intende accelerare il percorso delle riforme della PA, realizzando un cambiamento strutturale che la rafforzi ai diversi livelli di governo, creando una amministrazione in grado di offrire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese e rendere più competitivo il Sistema-Italia.

Ciò con investimenti mirati e interventi di carattere ordinamentale a costo zero, volti a definire una cornice normativa abilitante al cambiamento per il rilancio del Sistema Paese. Tra gli obiettivi del Piano vi è anche quello di portare a termine la riforma della Giustizia per accelerare i tempi dei processi, attraverso non solo il miglioramento del capitale umano del sistema giudiziario ma proprio mediante la digitalizzazione.

L'intervento è coerente con l'azione fin qui svolta dall'attuale e dai precedenti Governi e si situa all'interno di una linea programmatica preesistente e finalizzata a rendere più agile ed efficace l'azione amministrativa.

In continuità con il quadro programmatico preesistente, il PNRR prevede un incremento delle risorse già stanziato per la digitalizzazione della PA (da 5,61 a 8,55 miliardi) pari a 2,94 miliardi (di cui 0,3 previsti nella programmazione di bilancio 2021/2026, altri 0,3 dai Fondi SIE/PON e infine 2,34 di risorse nuove), cui si aggiungono 1,5 miliardi di risorse nuove destinate alla modernizzazione della PA.

Ciò nonostante, non può non evidenziarsi la natura meramente strumentale dell'adozione di modalità digitali di realizzazione dell'azione amministrativa, non idonea di per sé a modificare l'intero impianto amministrativo nei sensi auspicati del documento. In altri termini, la mera sostituzione dei documenti analogici/cartacei con quelli digitali/informatici non implica una effettiva riforma dell'attività amministrativa, ma può costituire uno degli strumenti da utilizzare laddove accompagnata da una profonda riflessione organizzativa e dalla reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi.

L'ambizioso obiettivo del PNRR in tema di rilancio dell'azione della PA riposa, essenzialmente, sulla capacità di avviare una strutturale riorganizzazione della stessa, prefigurando una mappatura dei procedimenti, la relativa semplificazione e reingegnerizzazione in chiave digitale, nell'ottica di ridurre i *red tape* per gli operatori privati. Particolare rilevanza assumerebbe la previsione di forme di supporto alle amministrazioni di tutti i livelli di governo nella gestione dei procedimenti più complessi, attraverso pool di esperti multidisciplinari.

## *Giustizia*

### **4.**

Il Piano per il settore giustizia prevede un investimento di 2,3 miliardi.

Ad esso si aggiungono 1,3 miliardi stanziati dalla legge di bilancio per il 2021 destinati a spese correnti (investimento in capitale umano con assunzione di personale dipendente del settore giustizia, sia magistratale che amministrativo; investimenti in informatizzazione per la parte gestionale e manutentiva; investimenti di parte capitale nel processo di realizzazione delle infrastrutture informatiche anche interconnesse). Prevede, inoltre, un investimento di parte capitale nell'area dell'edilizia giudiziaria.

Gli obiettivi individuati si pongono in linea con le indicazioni comunitarie e sovranazionali che intendono il settore come nodale per il superamento della fase di crisi economica nel Paese, riconoscendone la funzione di incentivo agli investimenti, anche internazionali, una volta che sarà superato il gap esistente rispetto agli altri paesi dell'UE, in termini di eccessiva durata del processo e incertezza degli esiti, nonché di contrasto al fenomeno corruttivo. Essenziale a tal fine appare la tempestività nell'attuazione delle linee di intervento previste nel PNRR, sia quelle di carattere regolatorio, concernenti le riforme delle disposizioni processuali civili e penali il cui percorso legislativo non ha ancora trovato una finalizzazione, sia quelle di carattere organizzativo, in particolare legate all'accelerazione da imprimere al percorso di digitalizzazione dei processi, allo sviluppo dell'Ufficio del processo a supporto dei magistrati e all'innesto di figure professionali ausiliarie nelle realtà caratterizzate da maggior arretrato.

Nel PNRR non viene, invece, raccolta la spinta all'investimento in edilizia penitenziaria, nonostante la rilevanza del problema che vede l'Italia condannata nel 2013 innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per sovraffollamento delle carceri.

Al riguardo, non si tiene in considerazione che gli esiti negativi di atti ispettivi presso alcuni istituti penitenziari nazionali all'inizio del 2020 dimostrano che le misure meramente regolatorie, volte allo svuotamento degli istituti di detenzione con il ricorso a misure alternative alla reclusione non sia stata in sé sufficiente. A maggior ragione il tema diviene di rilevanza all'esito delle misure adottate in sede di decretazione d'urgenza per far fronte al pericolo di contagio da coronavirus nei primi mesi del 2020 (cfr. d.l. n. 18/2020 e n. 28/2020).

**5.**

Le misure che rientrano nella componente 2 “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo” sono volte a rafforzare la competitività del sistema produttivo italiano, che ha accumulato ritardi rispetto ai *trend* registrati da altri paesi europei, sia sul fronte della produttività (dei fattori e del lavoro), sia su quello dell’accumulo di capitale fisso. Tale situazione sconta peraltro lo scarso livello di integrazione, da parte delle imprese e in particolare di quelle di minori dimensioni, delle tecnologie digitali nei cicli produttivi.

In questa direzione, il PNRR punta sulla creazione di un contesto regolamentare che favorisca la ripresa dei piani di investimento delle imprese orientandoli sugli obiettivi di riconversione dei processi industriali verso un maggiore ricorso alla digitalizzazione e alla sostenibilità ambientale.

Le linee di intervento si muovono in una triplice direzione: i) aiuto agli investimenti, anche attraverso una facilitazione dell’accesso al credito; ii) sviluppo delle infrastrutture di rete e di connessione che rappresentano condizioni abilitanti per il ricorso alle nuove tecnologie; iii) sostegno all’*export*.

Non viene, invece, affrontato il tema della promozione della concorrenza sotto il profilo delle riforme strutturali, anch’esse essenziali per la crescita, fatto salvo il riferimento generale ad una revisione della disciplina delle concessioni statali, nella prospettiva della trasparenza e dell’equilibrio tra interesse pubblico e privato. Al riguardo, occorre ricordare che le raccomandazioni del Consiglio europeo del 2019 richiedevano interventi normativi per rimuovere gli ostacoli all’accesso al mercato, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese.

Nell’allocazione complessiva delle risorse del NGEU, alle tre finalità richiamate sono destinati 26,5 miliardi compresi gli 0,8 miliardi a valere su ReactEU.

Per la realizzazione di tali obiettivi di sviluppo del settore produttivo, il PNRR non prevede, nella sostanza, interventi innovativi, ma opera nella direzione di potenziare le misure già esistenti, rafforzandone la portata e le correlate dotazioni finanziarie ovvero prevedendo un’accelerazione dei tempi di realizzazione. Trattasi in ogni caso di programmi di spesa non ricorrenti e, quindi, in linea con le indicazioni della Commissione europea, non suscettibili di incidere in modo strutturale sull’evoluzione della spesa pubblica.

Nel dettaglio, la prima linea di *policy* (incentivo agli investimenti e accesso al credito) assorbe complessivamente 20,3 miliardi (circa il 44 per cento di quelle della Missione), consistenti in prevalenza in spese di parte capitale rientranti nei “contributi agli investimenti ad imprese”.

L'intervento principale è rappresentato dal potenziamento dei crediti di imposta del programma Transizione 4.0 (18,8 miliardi, il 41 per cento dell'intera Missione 1), che ha già trovato attuazione normativa con le disposizioni della legge di bilancio per il 2021 (art. 1, cc. 1051-1067), nella quale se ne preannunciava la copertura a valere sui fondi europei. In tale sede, infatti, sono stati stabilizzati, seppur solamente su base biennale, i crediti di imposta relativi agli investimenti, alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché quelli legati alla formazione 4.0 del personale, rafforzando contestualmente il correlato beneficio fiscale, attraverso un sistema di *decalage* nel biennio.

Tali modifiche hanno portato un'espansione delle risorse dedicate al piano Transizione 4.0 di 15,7 miliardi, rispetto agli stanziamenti (3,1 miliardi) definiti all'atto della sua introduzione con la legge di bilancio per il 2020.

Al riguardo, la Corte ha in passato più volte auspicato una stabilizzazione pluriennale degli incentivi agli investimenti in beni strumentali e una focalizzazione delle risorse in particolare su quelli legati alle tecnologie 4.0, caratterizzati da un maggior livello di addizionalità e con impatto più elevato sulla produttività delle imprese, attraverso una progressiva integrazione delle stesse nei cicli produttivi.

Sul punto, tuttavia, si impongono due considerazioni: in primo luogo una quota rilevante delle risorse destinate al rafforzamento del piano Transizione 4.0 è assorbito dal credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali ordinari (circa 7 miliardi), non immediatamente funzionali all'obiettivo della transizione digitale; in secondo luogo, la possibilità di dare effettiva attuazione finanziaria alla misura in esame dipenderà, in larga parte, dalle scelte di investimento delle imprese nel biennio, rendendone pertanto necessario un costante monitoraggio, al fine di verificare l'utilizzo delle risorse.

In merito all'accesso al credito, il Piano contempla il rifinanziamento per 800 milioni del Fondo di garanzia per le PMI al quale, già con la legge di bilancio 2021, sono state assegnate risorse per 4,8 miliardi (500 milioni erano già in tale sede posti a carico dei fondi NGEU). In più occasioni, la Corte dei conti ha sottolineato l'efficacia dimostrata dallo strumento nel fronteggiare il crescente fabbisogno di liquidità delle imprese, evidenziando, da un lato, la necessità di evitare interruzioni traumatiche dei programmi di sostegno al credito e, dall'altro, l'esigenza di monitorare il *trend* di escussione delle garanzie pubbliche concesse, al fine di

preservare gli equilibri di finanza pubblica.

La seconda linea di intervento, in coerenza con gli obiettivi europei della *Gigabit society*, è principalmente volta ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di rete (banda ultralarga e tecnologia 5G) per garantire livelli elevati di connessione, in modo omogeneo a livello territoriale, evitando fenomeni di *digital divide*.

Tali programmi di sviluppo di connessioni veloci rivestono un ruolo centrale nelle politiche di sostegno alla competitività; ad essi, nel PNRR, sono assegnati 3,3 miliardi (7 per cento delle risorse dell'intera Missione 1), di cui 1,1 già stanziati per progetti in essere non specificamente dettagliati.

Al riguardo, appare opportuno precisare che, al fine di accelerare il ritmo di realizzazione delle infrastrutture di connessione, recuperando i ritardi segnalati anche dalla Corte dei conti<sup>1</sup>, il d.l. n. 76 del 2020 ha introdotto alcune disposizioni di semplificazione autorizzatoria e realizzativa, rimuovendo altresì fattori di incertezza normativa nella ripartizione delle competenze tra livelli di governo che, in passato, avevano creato plurime occasioni di contenzioso con gli operatori di mercato, con il conseguente rischio di rallentare il percorso di realizzazione della rete 5G, cruciale per lo sviluppo tecnologico e la competitività del Paese.

### *Turismo e cultura*

#### **6.**

Il Piano destina 8 miliardi alla componente Turismo e cultura 4.0, di cui 7,7 miliardi per nuovi progetti. Le risorse sono ripartite in tre aree di intervento e 13 progetti: Patrimonio culturale (2,7 miliardi) Siti minori, Aree rurali e Periferie (2,4 miliardi) e Turismo e cultura 4.0 (2,9 miliardi).

Le misure proposte sono in gran parte già inserite nelle programmazioni precedenti. Guardare ai risultati finora raggiunti consente di leggere le scelte assunte con il Piano e di mettere in rilievo alcuni aspetti.

Gli interventi si innestano in un quadro che ha visto nell'ultimo triennio un incremento delle risorse destinate al settore, a fronte di cui, tuttavia, si è registrato un aumento delle difficoltà di spesa dell'amministrazione evidenziato da un corrispondente incremento dei residui. Un andamento che sembra indicare la difficoltà di svolgere il ruolo di stazione appaltante per le opere e i progetti programmati.

La realizzazione di interventi, che coniughino a livello integrato l'offerta di turismo e la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, comporta necessariamente che il tema dell'adeguamento delle infrastrutture e della transizione digitale debba riguardare ogni

---

<sup>1</sup> Cfr. Relazione allegata alla decisione sul Rendiconto generale dello Stato (Sezioni riunite in sede di controllo n. 10/2020), Volume II.

intervento previsto. Perché la ripresa del settore possa essere rapida occorre quindi una reale cooperazione: a livello orizzontale, tra autorità locali, regionali e nazionali; a livello verticale, tra fornitori di servizi di trasporto e di servizi di ricettività e tutti gli altri attori dell'ecosistema.

Per il turismo, in particolare, sarà necessario: promuovere una gestione intelligente e sostenibile dei flussi turistici basata su sistemi informativi efficienti; diversificare l'offerta turistica sul territorio e ampliare le opportunità; sviluppare competenze in materia di sostenibilità per i professionisti del turismo e valorizzare la varietà dei paesaggi e la diversità culturale in tutto il Paese, proseguendo con lo sviluppo dei territori potenzialmente attrattivi ma non ancora attraenti.

Il settore del turismo dipende in ampia misura da quello dei trasporti e potrebbe beneficiare dal rafforzamento dell'accessibilità, sostenibilità e connettività di quest'ultimo. Inoltre, la formazione periodica e continua degli operatori culturali, nonché la riqualificazione della forza lavoro del settore, rivestono importanza strategica per la crescita del comparto.

Oltre al turismo, le conseguenze più negative della pandemia hanno riguardato il settore dello spettacolo dal vivo, un settore afflitto dalla precarietà della condizione dei lavoratori ma che non appare contemplato dalle misure del Piano.

## ***Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica***

### **7.**

Alla "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, uno degli assi centrali del Piano, sono destinati circa 69 miliardi, che costituiscono la quota più alta di incidenza nell'allocazione complessiva dei fondi (31 per cento), di cui circa il 44 per cento deriva da progetti già in essere, mentre il restante 56 per cento rappresenta spese aggiuntive.

### *Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*

### **8.**

La Componente Efficienza energetica e Riqualificazione degli edifici esposta nel Piano si pone come obiettivo il conseguimento di risultati significativi in termini di abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> attraverso due linee di intervento: l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato, con contestuale messa in sicurezza e digitalizzazione delle strutture e il rilancio dell'edilizia in chiave di sostenibilità ambientale e performance antisismica.

Al patrimonio edilizio pubblico, con una particolare attenzione all'edilizia residenziale pubblica, alle scuole, ai comuni e alle cittadelle giudiziarie, sono destinati 11,04 miliardi che dovrebbe portare alla riqualificazione del 20 per cento delle scuole, mentre un altro 20 per cento del patrimonio scolastico dovrebbe beneficiare, invece,

di interventi di sostituzione edilizia. Per la riqualificazione delle cittadelle giudiziarie, di cui si è detto in precedenza, il Piano stanZIA 0,45 miliardi.

La seconda linea, con risorse pari a 18,5 miliardi di euro, prevede un rilevante incremento degli interventi di efficientamento energetico, riqualificazione e messa in sicurezza degli immobili del settore dell'edilizia privata. Un risultato che si punta a conseguire estendendo la durata di alcuni interventi già oggi operativi (tra cui la misura agevolativa del "110 per cento"). L'obiettivo è ottenere la riqualificazione energetica e sismica per circa l'1 per cento all'anno della superficie degli edifici residenziali.

Le linee di intervento vanno collocate in un percorso di azione che vede l'Italia come altri Paesi dell'area UE, impegnata da diversi anni in programmi di finanziamento e di incentivazione fiscale volti a promuovere investimenti in tale settore. L'Italia, nello specifico, persegue tale obiettivo, attraverso misure caratterizzate da finalità anche diverse dall'efficienza energetica, allo scopo di ottimizzare il rapporto tra costi e benefici delle azioni e delle risorse disponibili. L'obiettivo più ampio è infatti quello di riuscire a sfruttare il potenziale del settore edilizio, disegnando misure che possano associare alla riqualificazione energetica anche la ristrutturazione edilizia, sismica, impiantistica ed estetica di edifici e quartieri, in coerenza con la più ampia strategia di riqualificazione del parco immobiliare.

Nel settore dell'edilizia privata gli investimenti in interventi di riqualificazione promossi dai privati, grazie alle detrazioni fiscali introdotte nel tempo (a partire dalla legge n.449 del 1997, fino al superbonus del 110 per cento), hanno avuto il pregio di costituire nelle fasi più critiche del settore edile, una importante forma di compensazione rispetto alla frenata delle nuove costruzioni che, in particolare nell'ultimo decennio, ha visto dimezzare la produzione. Negli stessi anni, invece l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio edilizio nel suo complesso è cresciuta di oltre il 13 per cento soprattutto per gli interventi effettuati nell'ambito residenziale con significativi riflessi positivi sul valore degli immobili.

Le misure sono accompagnate nel Piano da poche stime che rinviano a successive valutazioni. Dovrà essere, poi, attentamente monitorato l'impatto sul gettito delle agevolazioni e quello sulle bollette energetiche causato dal risparmio di energia derivante dagli interventi di efficientamento; si dovrà considerare, contestualmente, il volume del gettito fiscale e contributivo positivo che dovrebbe derivare dagli operatori economici coinvolti (imprese edili, installatori, tecnici, professionisti).

Infine, non va trascurato che i contratti di efficientamento energetico possono rappresentare una opportunità per le amministrazioni pubbliche di effettuare investimenti attraverso un modello di finanziamento in grado di fornire capitali privati per l'attuazione delle suddette misure, riducendo così il carico sulla finanza pubblica.

Per rendere efficaci i numerosi strumenti messi in campo negli ultimi anni, su cui con il Piano si fanno confluire rilevanti risorse, è necessario tuttavia definire un disegno organico di intervento attraverso una politica dotata di una visione sistemica delle intersezioni tra i settori produttivi coinvolti, nell'ambito della quale il contributo delle imprese private può costituire un importante pilastro finanziario e di conoscenze per il buon funzionamento del settore pubblico.

### *Impresa verde ed economia circolare e la risorsa idrica*

#### **9.**

Il Piano affronta le problematiche connesse al ciclo dei rifiuti e al servizio idrico integrato,

elementi importanti per il *Green New Deal*, esplicitamente richiamati nelle Raccomandazioni della Commissione UE, che auspica adeguati investimenti per migliorare la qualità dei servizi.

Si tratta di settori nei quali potranno trovare ampia diffusione interventi di partenariato pubblico-privato, con un effetto moltiplicativo delle risorse, coerenti con i principi di complementarità e addizionalità previsti dalle *Linee guida*. Possono, infine, contare su una regolazione economica consolidata da parte di una Autorità di regolazione indipendente (ARERA).

Nel Piano al ciclo dei rifiuti vengono destinati 4,5 miliardi, di cui 1,5 miliardi per la realizzazione l'ammodernamento degli impianti per il riciclo; 2,2 miliardi per il Progetto Economia Circolare, per interventi funzionali alla riduzione della produzione netta di rifiuti e il conferimento in discarica di tutti gli scarti di processo; 0,8 miliardi per la transizione ecologica nel Mezzogiorno, con progetti ancora da individuare.

Gli investimenti riguardano in prevalenza le fasi della raccolta e del riciclo; essi dovranno essere accompagnati dalle riforme previste dalla "Strategia nazionale per l'economia circolare", da definire nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda la componente idrica sono previsti 4,38 miliardi, di cui 2,36 miliardi per le infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento, 0,52 miliardi per la resilienza dell'agrosistema irriguo (compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti), 0,9 miliardi per le reti di distribuzione idrica e per la digitalizzazione delle reti di monitoraggio e 0,6 miliardi per fognature e depurazione.

Si tratta di investimenti relativi agli invasi e alla gestione delle risorse idriche, che si prevede di potenziare sia con interventi di semplificazione normativa che con il rafforzamento della *governance* nell'ambito delle infrastrutture di approvvigionamento e dei soggetti gestori del servizio idrico integrato.

## 10.

A fronte di una stima di un fabbisogno di circa 10 miliardi<sup>2</sup> per gli interventi necessari alla riduzione delle perdite idriche e delle interruzioni, a garantire la continuità della fornitura di acqua e a migliorare la qualità dell'acqua destinata al consumo umano, il Piano prevede investimenti per circa 4 miliardi.

Inoltre, le misure al momento prese in considerazione non affrontano le difficoltà che caratterizzano il settore in alcune aree del Mezzogiorno, da ricondurre alla scarsa presenza di operatori industriali in grado di realizzare in tempi certi le opere, consentendo il superamento delle criticità che più penalizzano le realtà locali in termini di qualità del servizio.

Per dare efficacia all'intervento, si dovrebbe accompagnare il sostegno degli investimenti con misure che consentano di accorciare i tempi di realizzazione delle opere idriche, superare le procedure di infrazione comunitarie in materia di collettamento e depurazione delle acque reflue, completare il riassetto della *governance* e l'approdo alla gestione unica d'ambito, prevedere adeguati interventi a sostegno della progettazione e realizzazione delle opere.

---

<sup>2</sup> Si veda la memoria presentata da ARERA in occasione dell'audizione presso la X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei Deputati, "Sull'individuazione delle priorità per l'utilizzo del Recovery Fund", 28 settembre 2020.

Per la gestione dei rifiuti, il PNRR presenta per il momento un disegno ancora non pienamente delineato. Da un lato, manca un riferimento al Programma nazionale di gestione dei rifiuti<sup>3</sup> che dovrebbe indicare le scelte da assumere per superare le criticità in essere, (mancanza di impianti, soprattutto al centro-sud, un export dei rifiuti che cresce); dall'altro, prima ancora della ripartizione delle risorse, occorrerebbe una ricognizione puntuale di quanto è stato fatto negli anni e una individuazione puntuale dei fabbisogni.

Anche nella gestione del ciclo dei rifiuti, infine, si pone la necessità di affiancare agli investimenti in impianti una semplificazione delle autorizzazioni per avviare nuovi progetti; l'applicazione del *Green Public Procurement* (GPP), il pieno rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) e una fiscalità di favore per sostenere i prodotti da riciclo; l'introduzione di contenuti minimi obbligatori di materiali da riciclo nei prodotti, come richiamato anche nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare dell'UE.

### *Energia rinnovabile – Idrogeno*

#### **11.**

Dei 18,2 miliardi assorbiti dalla Componente 2 “Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile” 10,7 miliardi si riferiscono ad iniziative volte allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e dell'idrogeno, nella prospettiva di garantire il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo.

Il Piano indica gli obiettivi di fondo delle linee progettuali, senza tuttavia fornire specifici elementi descrittivi di dettaglio, né individuare le risorse finanziarie agli stessi associate.

Oltre ai progetti di sostegno e sviluppo, il Piano preannuncia interventi normativi di semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili e la definizione del nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili innovative con proroga dei tempi e estensione del perimetro di ammissibilità agli attuali regimi di sostegno. Non vengono, tuttavia, forniti elementi di ulteriore dettaglio sulle misure concrete con le quali si intende dare attuazione a tali obiettivi.

Al riguardo, si sottolinea come la definizione di un quadro regolamentare che rimuova gli ostacoli e semplifichi la realizzazione degli impianti rappresenti un elemento essenziale, in grado di condizionare l'attuazione dei progetti per i quali il Piano prefigura il finanziamento.

---

<sup>3</sup> Esso è previsto dal d.lgs.116/2020 che recepisce le direttive europee sull'economia circolare.

## *Trasporti locali*

### **12.**

In accordo con le indicazioni della Commissione europea, il Piano mira a rendere più sostenibile la mobilità delle persone attraverso il potenziamento del trasporto rapido di massa e delle ciclovie, oltre che il rinnovo del parco circolante di mezzi di trasporto pubblico locale e di veicoli privati. A tali finalità sono destinati 4,6 miliardi che, cumulandosi con i 2,9 miliardi già in essere, portano ad una disponibilità di finanziamenti di circa 7,5 miliardi.

Gli interventi, articolati lungo diversi assi, risultano fortemente frammentati, ancorché riconducibili ad una motivazione di evoluzione verso standard di minore impatto della mobilità sull'ambiente. Per l'attuazione è pertanto necessario un attento coordinamento, da un lato, con le iniziative ministeriali, come esplicitate da ultimo in occasione del DEF 2020 e nel Piano strategico nazionale per la mobilità sostenibile del 2019; dall'altro, con i piani urbani della mobilità sostenibile.

Si tratta di strumenti necessari per la pianificazione strategica a livello locale e obbligatori per tutti i comuni con più di 100.000 abitanti; in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, essi consentono di sensibilizzare e sviluppare una visione di sistema della mobilità urbana, proponendo il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità, attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali.

Circa la capacità realizzativa a livello locale, occorre richiamare alcune criticità emerse, ai fini dell'assegnazione dei contributi già stanziati al settore, in fase di valutazione di progetti da parte del MIT. In tale sede sono, infatti, emersi profili di carenza (progettuale o documentale) degli interventi, non in linea con la disciplina regolamentare emanata dal Ministero, dando luogo a situazioni di slittamento delle procedure.

Le risorse del Piano possono contribuire a colmare il fabbisogno finanziario per interventi strutturali nel settore. Restano aperte le questioni riguardanti gli aspetti organizzativi, strutturali e di *governance* del settore, le cui criticità e inadeguatezze, già presenti, sono state rese più evidenti durante la crisi sanitaria.

### ***Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile***

#### **13.**

Il documento riserva molta attenzione alle infrastrutture di trasporto (Missione 3) e sottolinea la forte interdipendenza tra infrastrutture per la mobilità e la mobilità per la logistica. E' un concetto centrale che si traduce, nelle linee guida della Commissione europea, nella raccomandazione di scegliere opere per le quali maggiore è il ritorno economico, il grado di sostenibilità sociale e ambientale, quello di cantierizzazione, il tutto valutando attentamente

la capacità realizzativa del soggetto attuatore, la sua solidità finanziaria e posizione competitiva sul mercato delle opere pubbliche.

#### 14.

*Il settore ferroviario* - Il PNRR sceglie di finanziare principalmente l'infrastruttura ferroviaria: su quasi 32 miliardi complessivi, di cui 12 già in essere, sono dedicati alle infrastrutture per la mobilità sostenibile circa 26,7 miliardi alle ferrovie, circa 1,6 a quelle stradali e autostradali, 3,7 miliardi a logistica e intermodalità. Con questo si accolgono le proposte di interventi che si pongono in continuità con quelli individuati nei precedenti atti di programmazione, sposandone la filosofia di fondo. Puntare all'alta velocità e alla velocizzazione della rete per passeggeri e merci, completare i corridoi ferroviari TEN-T; completare le tratte di valico; potenziare i nodi, le direttrici ferroviarie e le reti regionali; colmare il gap infrastrutturale a favore delle Regioni del Sud, rappresentano, nel PNRR, obiettivi che già il Contratto di programma investimenti MIT-RFI (CdP), nel suo aggiornamento 2018-2019, e l'allegato al DEF 2020 in materia di infrastrutture (#Italiaveloce), avevano specificamente individuati e su cui erano state allocate le risorse disponibili.

Queste risorse comprendono quelle già stanziare nel 2018 e 2019 dai fondi investimenti di derivazione statale, concretizzandosi in circa 13 miliardi quelle contrattualizzate e affiancandosi a quelle relative al fondo 2020. Per gli anni successivi, il Contratto di programma prevede un fabbisogno finanziario pari a 14,9 miliardi per il 2020, 13 miliardi per il 2021 e, di circa 45 miliardi per il periodo 2022-2026.

Il PNRR prevede 15,5 miliardi di nuove risorse, per il periodo 2021-2026, per interventi su alcune tratte fondamentali per l'Alta velocità (Napoli-Bari, Brescia-Verona-Vicenza-Padova e Salerno-Reggio Calabria) e la velocizzazione e incremento delle capacità di sei ulteriori tratte (Roma-Pescara, Orte-Falconara, Palermo-Catania-Messina, Liguria-Alpi, Taranto-Metaponto Potenza-Battipaglia e Verona-Brennero). È previsto, inoltre, l'aggiornamento tecnologico delle direttrici e dei nodi ferroviari tramite l'estensione dello *European Rail Traffic Management System* (ERTMS) all'intera rete nazionale. Inoltre, sono previsti investimenti relativi alle sole linee regionali interconnesse alla rete nazionale e una linea specifica di intervento per le stazioni al Sud.

Per quanto riguarda gli investimenti sulle linee interconnesse, e non, alla rete nazionale, il Piano dà continuità ai contenuti di due decreti ministeriali (del 2016 e del 2019) di individuazione di tali linee.

Anche se l'iter di approvazione del contratto ancora non si è concluso, tale scenario programmatico di investimenti è confermato anche dal Piano commerciale 2020-2023 con il quale, da una parte, RFI punta autonomamente ad investire in tecnologie per la sicurezza del trasporto ferroviario, nell'interconnessione di rete tra ferrovie e porti/aeroporti, nel raddoppio o quadruplicamento delle linee, dall'altra, si rende possibile la valutazione dello scenario di sviluppo a breve e medio termine.

Si può valutare che, ipotizzando una capacità di spesa di circa 4,5 miliardi su base annua da parte di RFI, le risorse complessive previste dal Piano per il settore ferroviario nel sessennio 2021-26, pari a poco meno di 27 miliardi, riescano a coprire del tutto il potenziale di spesa. A giudizio della Corte, un elemento di incertezza riguarda le modalità con le quali saranno gestite le risorse del Piano: se sarà direttamente il gestore RFI, ovvero se, per taluni di questi interventi, si farà ricorso all'istituto del commissariamento, stante lo schema di dPCM presentato alla Camera per il parere il 20 gennaio scorso, che ha proceduto ad individuare le opere da commissariare, tra le quali alcune ricomprese nel PNRR, e a proporre le nomine dei commissari. L'indicazione di profili tecnici già presenti nell'apparato pubblico indurrebbe a ritenere che si ricorra al commissariamento nel tentativo di rendere più spediti i meccanismi che caratterizzano i profili procedurali, contrattuali e progettuali dell'agire pubblico. Questa scelta andrebbe incontro all'esigenza di impegnare le risorse previste dal Piano entro il 2023, effettuando i pagamenti entro il 2026. Scadenze, queste, che richiedono, certo, il massimo sforzo.

#### **15.**

Uno specifico finanziamento è previsto per gli interventi sulla sicurezza, in particolare per l'adeguamento tecnologico della rete con il sistema ERTMS, richiesto per rendere il sistema di segnalamento della velocità in linea con le prescrizioni europee. Gli investimenti potranno avere effetti importanti anche sul trasporto regionale e sulla frequenza del traffico pendolari in entrata nelle grandi città metropolitane (in particolare Milano, Roma e Napoli). Come evidenziato nel CdP 2018-2019, il costo dell'intervento è pari a circa 3,3 miliardi con un fabbisogno finanziario stimato in circa 2,7 miliardi che trova riscontro nelle nuove risorse disposte dal Piano.

#### **16.**

*Il settore stradale e autostradale* - Per il settore stradale e autostradale, il documento allegato al DEF 2020 (“#Italiaveloce”) aveva riportato un fabbisogno finanziario di circa 9 miliardi, riguardante una molteplicità di interventi fortemente regionalizzati.

Tuttavia, nel PNRR è stata data una minore rilevanza finanziaria e programmatica a questo settore, riconducendo ad esso nuove risorse per 1,6 miliardi.

Tra i progetti in questa missione si finanziano, per 1,15 miliardi, esclusivamente le autostrade A24 e A25 (da

Roma a L'Aquila e Teramo e da Roma a Pescara), infrastrutture ritenute prioritarie per il collegamento della parte est del Paese con la Capitale.

Non appare chiara la scelta di corrispondere in maniera non sufficiente alle esigenze di finanziamento del settore per altri importanti interventi infrastrutturali. Le ragioni di tale scelta sembrano risiedere nella stretta aderenza degli interventi ai criteri di selezione richiesti in sede europea. Il permanere di condizioni di incertezza sull'esito del contenzioso ha inciso, peraltro, sul coinvolgimento di forze imprenditoriali nazionali in grado di assicurare la definizione di progetti di tempestiva realizzabilità.

Il finanziamento (450 milioni) del sistema di monitoraggio dinamico delle infrastrutture va confrontato con gli investimenti previsti per 1 miliardo nel Programma Anas *Smart Road*, contenente una innovativa visione dell'infrastruttura stradale tecnologicamente orientata, volta a dotare le arterie stradali di moderni sistemi di comunicazione intelligente di dati e di fornitura di energia verde, completamente integrate nella rete intermodale dei trasporti e delle informazioni. Un intervento che si valuta positivamente, in considerazione del fatto che la realizzazione di *Intelligent Transport System (ITS)* in altri Paesi, sia a livello urbano che extraurbano, ha generato benefici importanti in termini di sicurezza delle infrastrutture, di risparmio energetico e di qualità della vita.

Dal punto di vista della realizzabilità dell'interventi, va ricordato che il MIT era già intervenuto, sul piano regolamentare, con il decreto n.70 del 2019 ("decreto Smart Road") che, avviando il processo di adeguamento tecnologico di digitalizzazione delle infrastrutture stradali, ha anche incluso (art. 3 comma 2), i sistemi di monitoraggio orientati alla sicurezza strutturale degli elementi critici componenti le infrastrutture stradali, fornendo le prime indicazioni per le specifiche funzionali.

## 17.

Per quanto riguarda la seconda componente della Missione 3, quella relativa all'intermodalità e alla logistica, può osservarsi che il PNRR, già nella prima componente include interventi coerenti con gli ambiti settoriali legati a logistica e intermodalità, laddove è chiaro che infrastrutture di collegamento stradale e ferroviario (inclusi quelli di completamento di ultimo miglio ferroviario e stradale) risultano funzionali ad altri settori, come quelli portuale, aeroportuale e interporti.

Nella componente dell'intermodalità e della logistica rientrano le iniziative di investimento per lo sviluppo di un sistema portuale competitivo, collegato alle grandi linee di comunicazione europea; funzionali, quindi, risultano il completamento dei valichi alpini (quello del Gottardo e del Brennero) e dei collegamenti TEN-T con i principali porti (quali Genova e Trieste), nonché interventi infrastrutturali e di logistica per una valorizzazione del ruolo dei porti del Sud Italia, soprattutto per il traffico merci nel Mediterraneo e per il turismo. Gli obiettivi ambiscono a dare rinforzo alla competitività del sistema portuale italiano, con

la realizzazione dei collegamenti di ultimo miglio, che passi anche attraverso la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico (*Green ports*) insieme alla digitalizzazione della catena logistica e degli aeroporti. Sotto il profilo della tutela ambientale, si intende anche dare iniziativa a interventi che mirino alla riduzione delle emissioni connesse all'attività di movimentazione merci.

Per i sistemi aeroportuali si intendono sviluppare i progetti di digitalizzazione della catena logistica (con creazione di piattaforme digitali per la gestione complessiva delle merci), dei documenti di trasporto e per la pianificazione ed ottimizzazione dei carichi,

Le iniziative di investimento in questo settore ripercorrono nel Piano la programmazione definita a livello centrale dal Mit con l'Allegato al Def 2020, che, per infrastrutture portuali e logistica, ne aveva anticipato le linee di intervento. Le nuove risorse sembrano inoltre adeguate.

Il fabbisogno generale per interventi che insistono sul settore dei porti è di circa 1 miliardo dato che, a fronte di un costo complessivo di interventi stimato di 5,1 miliardi, anche tramite l'utilizzo dei fondi investimento delle ultime leggi di bilancio, sono disponibili circa 4,1 miliardi.

Tuttavia, determinante sarà un forte coinvolgimento dei principali attori del comparto, le 16 Autorità di sistema portuale, che rappresentano i 57 principali porti italiani. La realizzazione dei progetti di integrazione porto-città-infrastrutture è una sfida complessa. Essa investe molteplici aspetti, non solo finanziari, ma anche di coordinamento, in cui conciliare le politiche per lo sviluppo urbano sostenibile.

#### **Missione 4 - Istruzione e ricerca**

##### *Potenziamento delle competenze e diritto allo studio*

#### **18.**

Il Potenziamento delle competenze e diritto allo studio è uno dei temi su cui il Governo ha posto l'accento nei recenti strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, allo scopo di canalizzare risorse *ad hoc* dedicate a dare risposte concrete nei singoli ambiti di intervento. La legge di bilancio per il 2021 individua larga parte delle misure che sono riprese, ampliate e dettagliate nel *Recovery plan*: esso si pone, dunque, in una posizione di coerenza sistematica con gli interventi già pianificati, nella prospettiva, ma non solo, di rispondere alle problematiche connesse all'emergenza sanitaria in atto.

In particolare, sul fronte del potenziamento delle competenze e sull'allargamento del diritto allo studio è radicata la consapevolezza che sia ormai imprescindibile colmare il *gap* che si

registra rispetto ai nostri partner europei e che costituisce una delle principali ragioni del ritardo di sviluppo.

Gli stringenti vincoli sulla spesa pubblica, che hanno caratterizzato per necessità le scelte politiche dell'ultimo decennio, hanno lasciato irrisolte le problematiche del settore e rallentato la realizzazione degli obiettivi di miglioramento della qualità dell'istruzione.

Appare quindi, più che nel recente passato, necessario intervenire tempestivamente, seguendo un ragionato ordine di priorità dei provvedimenti da adottare.

La difficile coerenza tra competenze richieste dal mercato del lavoro e *curriculum* dei giovani deve essere colmata non solo attraverso l'aggiornamento e la modernizzazione dei programmi di insegnamento, ma anche con politiche educative volte ad orientare gli studenti verso corsi di studi in grado di offrire maggiori prospettive occupazionali.

L'emergenza sanitaria ha reso indispensabile sperimentare la didattica a distanza, realizzata in ristrettezza di strumenti e di tempi, facendo emergere la necessità di investire in infrastrutture tecnologiche per assicurare la completa ed omogenea inclusione al processo di digitalizzazione di tutti gli istituti di ordine e grado sull'intero territorio nazionale, con conseguenti esigenze formative del personale (docente e ATA).

Tuttavia, sebbene i forti investimenti potranno garantire una scuola moderna, realmente digitalizzata e connessa, le fasi attuative del Piano non potranno prescindere dalla centralità e dalla valorizzazione dell'insegnamento in presenza quale fulcro del sistema didattico. In tale prospettiva ben si collocano gli interventi finanziari dedicati all'edilizia scolastica.

L'emergenza epidemiologica ha, inoltre, accentuato alcune note criticità, tra cui la dispersione scolastica, fenomeno che riflette un contesto sociale spesso caratterizzato da situazioni di forte disagio economico e, non di rado, di diffusa criminalità anche minorile. Il piano si prefigge il duplice obiettivo di ridurre il tasso di abbandono (più alto di 4 punti percentuale rispetto alla media dei paesi UE) e di intervenire in modo mirato, per contenere i forti divari interni. Le azioni da intraprendere si collocano anch'esse nel solco tracciato nel PON Scuola 2014-2020 e necessitano di essere ulteriormente sviluppate.

Per quanto riguarda, poi, la tematica dell'inclusione e dell'integrazione trasversale, si riscontra positivamente l'intento di risolvere in modo progressivo le criticità legate alla carenza di personale di ruolo, adeguatamente formato, dedicato al sostegno degli alunni con disabilità o con disturbi dell'apprendimento nonché, di alunni in situazione di svantaggio socioeconomico, linguistico o culturale.

## *Dalla Ricerca all'Impresa*

### **19.**

Il Piano mira a favorire l'innovazione nel sistema produttivo, attraverso la leva degli investimenti in attività di Ricerca e sviluppo (R&S), tentando di colmare il *gap* con i livelli di spesa deputata a tale finalità nei principali partner europei.

Altro elemento di debolezza da affrontare è quello del trasferimento tecnologico; sul punto, a fronte di miglioramenti nella *performance* della ricerca, occorre segnalare come i relativi risultati non trovino adeguata valorizzazione nel campo dell'impresa.

Infatti, nonostante il Paese conti un elevato numero di citazioni per ricercatore, una produttività elevata in termini di pubblicazioni per ricercatore e si collochi al quarto posto in Europa per valore della produzione in settori ad alta tecnologia, criticità strutturali e organizzative non favoriscono il trasferimento dei risultati della ricerca in valore (brevetti, accordi commerciali, creazione di nuove imprese), limitando così le opportunità di attrarre capitali di rischio, la creazione di occupazione qualificata e lo sviluppo industriale.

Per affrontare tali problematiche il PNRR appronta risorse per 11,8 miliardi. Viene, in primo luogo, ribadito il supporto finanziario agli operatori che partecipano agli IPCEI già approvati o in corso di approvazione da parte della Commissione; essi rappresentano un'importante occasione di sviluppo per le imprese, anche di piccole e medie dimensioni, operanti nei settori più innovativi. A tale finalità sono assegnate nuove disponibilità per 1 miliardo, che si sommano agli stanziamenti progressivamente cresciuti nell'ultimo biennio.

Nella stessa direzione di supporto ai progetti di ricerca, sviluppo e innovazione, in particolare a quelli di maggiori dimensione e più elevata complessità, si prevede il rafforzamento, con 700 milioni aggiuntivi, dello strumento degli Accordi per l'Innovazione.

Tale strumento è già stato rifinanziato, per 100 milioni annui nel periodo 2025-2035, dalla legge di bilancio per il 2021, elevando la capacità di soddisfazione delle istanze presentate e il potenziale impatto delle stesse in termini tecnologici, occupazionali e ambientali.

Particolare attenzione, nell'ambito del Piano, merita il progetto di creazione di 20 Ecosistemi dell'innovazione ai quali è affidata la funzione di mettere in contatto il settore pubblico della ricerca e quello privato dell'impresa, attraverso formule di partenariato, per lo sviluppo di avanzate infrastrutture di ricerca con finalità industriale, sfruttando le specializzazioni dei vari distretti territoriali. Su tale progetto vengono allocate risorse aggiuntive per 1,3 miliardi, che assumeranno la veste di finanziamenti e garanzie pubbliche.

Sul fronte del trasferimento tecnologico, viene infine prevista una riorganizzazione dei centri in essere (Centri di Competenza, *Digital Innovation Hub*, Punti di Innovazione Digitale) e

un loro rifinanziamento con ulteriori 500 milioni.

Attesa la complessità con cui si realizza il fenomeno del “trasferimento tecnologico” e le difficoltà finora incontrate, che potrebbero perdurare anche in concomitanza dell’azione propulsiva che il Governo intende dare attraverso il Piano, si sottolinea la necessità di approfondire le cause del mancato raggiungimento dei risultati attesi nei programmi già sperimentati, al fine di rimuovere i nodi irrisolti e gestire le ingenti risorse disponibili in un contesto che ne favorisca la migliore utilizzazione possibile.

### **Missione 5 - *Inclusione e coesione***

#### **20.**

L’85 per cento delle risorse previste dal PNRR per la Missione 5 (Inclusione e Coesione) è destinato alle politiche per il lavoro (componente 5.1) e agli interventi per le infrastrutture sociali, le famiglie, le comunità e il terzo settore (componente 5.2). Si tratta di 23,4 miliardi sui 27,6 destinati ad una missione che assorbe il 12,3 per cento delle risorse complessive del NGEU. Le disponibilità del comparto sono di rilievo, anche perché le risorse finanziarie menzionate vanno ad aggiungersi ai circa 50 miliardi (degli oltre 80 complessivi) disposti dalla recente legge di bilancio e dunque già inclusi nell’attuale quadro della finanza pubblica per il triennio 2021-23.

Nel caso delle politiche per il lavoro, un apporto notevole al finanziamento degli interventi è assicurato dalle risorse europee del REACT-EU: 5,97 miliardi sui 13 in totale previsti da tale schema e sui 12,62 complessivamente intestati alle politiche in questione. Nell’insieme, le due richiamate componenti – la 5.1 e la 5.2 – prevedono una quota di fondi per “nuovi progetti” pari al 76 per cento (24 per “progetti in essere”), superiore a quanto si riscontra in media (69 per cento contro 31).

#### **21.**

In materia di lavoro, il Piano persegue obiettivi largamente condivisibili sia per ragioni di ordine congiunturale che strutturale: ampliare le politiche attive; contrastare il crescente disallineamento tra domanda ed offerta di competenze, anche attraverso processi di formazione professionale di qualità (Piano Nazionale delle Nuove Competenze); dare impulso all’apprendistato duale; stimolare l’autoimprenditorialità delle donne; favorire le *soft skills* dei giovani attraverso iniziative specifiche quali il Servizio Civile Universale. Già prima della pandemia, in Italia il mercato del lavoro stava conoscendo trasformazioni rilevanti, connesse con il salto tecnologico e gli effetti dell’adozione dei nuovi paradigmi produttivi correlati all’economia digitale. Con lo shock macroeconomico indotto dal Covid-

19, la situazione ha subito una brusca accelerazione. La necessità di interventi rilevanti è sostenuta dunque dall'evidenza che le conseguenze della pandemia, peraltro non ancora manifestatesi appieno a motivo dell'intervenuto blocco dei licenziamenti, vanno a sovrapporsi ad annosi problemi che si sintetizzano in una forte segmentazione a danno delle donne, dei giovani e dei disoccupati di lungo corso.

## 22.

Di particolare rilievo sono, in tale contesto, le politiche attive per il lavoro, di cui si prospetta un significativo ampliamento. Nel campo l'Italia registra ritardi notevoli, spesso evidenziati dalla Commissione europea, nelle sue Raccomandazioni, e dagli altri organismi internazionali, tra cui, in particolare, l'Ocse.

Proprio le informazioni raccolte da tale organizzazione, congiuntamente con Eurostat, confermano che la pandemia ha trovato la struttura della spesa sociale del nostro Paese inadeguata a fronteggiare con la necessaria forza i rischi della disoccupazione. Secondo i dati menzionati, che evidenziano la spesa pubblica complessiva distribuita per programmi in materia di lavoro (Labour Market Programs), nel 2018 (ultimo dato disponibile) la spesa per politiche attive si è complessivamente cifrata nello 0,42 per cento del prodotto in Italia a fronte dello 0,68 in Germania, dello 0,75 in Francia, dello 0,71 in Spagna (e con la media Ocse allo 0,48 per cento). Rispetto al 2015, l'anno di entrata in vigore del Jobs Act, il 2018 ha fatto segnare un leggero arretramento (dallo 0,49 allo 0,42 per cento).

L'inadeguatezza delle dimensioni degli interventi per politiche attive si è finora palesata non soltanto in termini assoluti, ma anche in rapporto a quanto speso per le politiche passive. Al di là delle esigenze che la crisi ha evidenziato anche per queste ultime – a partire da una urgente rivisitazione e riforma degli ammortizzatori sociali – è positivo che il Piano faccia perno sulla crescita dell'occupabilità (proprio attraverso un programma nazionale di “garanzia di occupabilità dei lavoratori-GOL”) e dunque sulla formazione orientata al reinserimento lavorativo.

Nel caso delle politiche attive per il lavoro gli impulsi alla spesa previsti dal PNRR si evidenziano di dimensioni significative. Infatti, i 7,5/9 miliardi complessivamente previsti nel sessennio 2021-26, (inclusivi di tutte le risorse ed in particolare di quelle di cui al “Piano nuove competenze” (3 mld)), rappresentano mediamente un aumento annuo di oltre 1,5 miliardi.

Analisi condotte sui soli dati del Bilancio dello Stato (relativi al programma del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali “Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione”) evidenziano comunque che negli ultimi anni si è avuta un'importante crescita

degli stanziamenti: si è infatti passati dai circa 360 milioni in media nel biennio 2018-2019 (stanziamenti iniziali) ad 1,1 miliardi già a fine 2019 (stanziamenti definitivi). Essi sono poi ulteriormente cresciuti a 1,15 miliardi nel 2020 e 1,65 miliardi nel 2021 (stanziamenti iniziali), in aumento del 43 per cento su base annua.

Si deve piuttosto osservare la tendenza al calo dell'indicatore di capacità di pagamento (pagamenti totali/impegni): nel 2020 la percentuale dei pagamenti sugli impegni è in diminuzione del 16,5 rispetto al 2019, del 35,4 per cento rispetto al 2018.

Naturalmente, si tratta di un aspetto, quello della capacità di spesa, di cruciale importanza e di cui tener conto nella gestione dei progetti del PNRR, in quanto l'effettiva erogazione delle risorse è condizionata al raggiungimento degli obiettivi legati agli interventi realizzati.

In una prospettiva di lungo termine sarebbe auspicabile che la spesa per le politiche attive, pur se inevitabilmente incomparabile con i modelli di *flexicurity* dei paesi del Nord-Europa, non si discosti troppo da quella strutturalmente destinata alle politiche passive.

### 23.

Come la Corte ha in più occasioni rimarcato, sarà cruciale anche dopo l'auspicabile recupero di ritmi di crescita economica strutturalmente superiori a quelli, molto modesti, conosciuti negli ultimi vent'anni, rafforzare i servizi per il lavoro. In tale ambito impegnativa è la sfida del potenziamento dei Centri per l'impiego. Sotto tale aspetto non può che condividersi l'obiettivo, perseguito dal PNRR, che essi “possano sistematicamente e diffusamente svolgere attività di analisi del fabbisogno di competenze, di costruzione di piani formativi e, quindi, di orientamento e accompagnamento al lavoro in un sistema che coinvolge pubblico e privato”. In effetti, a distanza ormai di due anni dal rilancio che si era programmato, appaiono ancora insoddisfacenti i risultati ottenuti in questa direzione.

Al riguardo i dati più recenti, elaborabili sulla base delle informazioni relative all'indagine trimestrale sulle forze di lavoro condotta dall'Istat, evidenziano come a fine settembre 2020 solo l'1,4 per cento delle forze di lavoro dichiarava di trovare lavoro tramite i Centri per l'impiego, tal che la ricerca di lavoro e l'ottenimento del posto di lavoro continua ad avvenire vieppiù attraverso canali informali (parenti e amici, internet). Pur considerando che nel contesto pandemico alcuni schemi organizzativi sono stati posti sotto tensione, e che, dunque, l'arretramento riscontrato (si era sul 2 per cento a fine 2019) possa essere in parte riconducibile ad aspetti congiunturali (difficoltà della situazione generale, funzionamento dei Centri da remoto, ecc), resta il fatto che in materia di ruolo dei CPI nell'attività di collocamento si sia di fronte a risultati molto deludenti.

Pertanto, il successo dei progetti di cui al PNRR, riposa su una cruciale e netta inversione di tendenza; un approccio nuovo, ispirato alle migliori pratiche internazionali.

Sotto questo aspetto sarà opportuno che i necessari interventi delle realtà regionali, richiamati nel documento (dove si sottolinea che “il programma sarà gestito in accordo con le Regioni”), si esplichino in un quadro ispirato comunque ad una logica unitaria e nazionale.

## 24.

Il secondo importante tassello è quello degli interventi per rafforzare le infrastrutture sociali a favore di minori, anziani e persone con disabilità e favorire l'occupazione femminile cui sono riservati 10,8 miliardi, destinati ai servizi socioassistenziali, disabilità e marginalità (3,83 mld), alla rigenerazione urbana e *housing* sociale (6,30 mld), a sport e periferie (0,70 mld).

A tali risorse verranno affiancate quelle previste dai Fondi SIE/PON pari a 0,38 miliardi e quelle relative alla programmazione di bilancio 2021-2026, pari a 30,68 miliardi, di cui 30,50 derivanti dal Family Act, per un totale complessivo pari a 41,86 miliardi. Nel descritto quadro, si evidenzia un'attenzione al tema della non autosufficienza anche attraverso interventi in campo residenziale e tecnologico. Attenzione è pure riservata alla protezione ed inclusione di persone in condizioni di emarginazione estrema (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi.

Anche questi obiettivi sono interamente condivisibili. In Italia, la spesa per prestazioni sociali in denaro di carattere strettamente assistenziale (diversa dalle "altre prestazioni sociali" definite nel conto delle Amministrazioni pubbliche, le quali includono anche trattamenti strettamente collegati all'assicurazione generale obbligatoria e al rapporto di lavoro) era, prima della pandemia, nell'ordine dei 45 miliardi. Ad essa si aggiunge però la componente delle prestazioni in natura, che in ambito assistenziale ammontava a circa 9 miliardi (il 17 per cento circa della spesa complessiva). In tale ambito un ruolo molto rilevante viene esercitato dai Comuni che - oltre a ulteriori contributi economici - forniscono strutture ed erogano prestazioni socioassistenziali che raggiungono anziani, disabili, tossicodipendenti, persone in condizioni di povertà estrema, comprese quelle senza fissa dimora.

La consistenza delle risorse dedicate allo scopo non è stata finora particolarmente elevata.

Nel 2017 (ultimo anno di riferimento dell'indagine) ha superato di poco i 7 miliardi complessivi, con una modesta crescita su base annua (che si inserisce nel solco di una tendenza al rialzo che si registra dal 2014).

Ma si è evidenziata, soprattutto una marcata variabilità nelle diverse Regioni: come già evidenziato nel *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, a fronte di una spesa pro capite pari in media a 120 euro si registravano valori massimi di 597 euro nella Provincia autonoma di Bolzano e minimi di 23 euro in Calabria.

La distribuzione della spesa complessiva per area di utenza e per Regione, mostra che finora la maggior parte è stata diretta al sostegno di famiglie e minori (38,1 per cento, per complessivi 2,8 miliardi), una quota pari al 25,9 per cento (1,9 miliardi) ad alleviare i problemi indotti dalle disabilità, il 18 per cento mira a far fronte ai problemi dell'anzianità (1,3 miliardi), il 7,4 per cento va a specifico contrasto della povertà e del disagio di

cittadini adulti (536 milioni). Ma il tutto sempre in un quadro di forte differenziazione territoriale.

Dunque, gli obiettivi posti dal PNRR, sia con riguardo ai profili di inclusione che di coesione territoriale, appaiono, da questo punto di vista, ampiamente giustificati.

## 25.

Alcune considerazioni precipue meritano gli obiettivi posti dal Piano in materia di *Terzo settore*, un comparto che è stato interessato, nel recente passato, da importanti innovazioni normative e per il quale il PNRR si propone di completare la riforma. L'esperienza realizzata negli ultimi anni ha messo in evidenza una serie di ostacoli, senza il superamento dei quali difficilmente potrà decollare l'attività di un settore cruciale in tante aree delle politiche sociali. Le informazioni attualmente disponibili sul concreto progetto di intervento non appaiono sufficienti a valutare la portata delle annunciate innovazioni.

Si deve ricordare che la legge delega n. 106/2016 di riforma non è stata ad oggi ancora completata: ad ottobre 2020, dei 24 atti previsti dal Codice del Terzo settore ne risultano adottati 12; degli 11 previsti per l'Impresa sociale ne sono stati emanati 4 e dei 4 previsti per il Servizio civile ne risultano adottati 3.

Un passo avanti è stato comunque fatto lo scorso settembre, con l'approvazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (dopo l'intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni), che disciplina il funzionamento del Registro unico nazionale del Terzo settore (Runts) e anche le modalità di trasmigrazione dei dati dai vecchi registri.

## 26.

Una considerazione va infine dedicata alla natura delle maggiori spese associate ai progetti del PNRR in tema di politiche del lavoro e di protezione sociale. Sebbene si possa ritenere che una quota possa essere di natura temporanea e concentrata quindi, nella fase di avvio dei nuovi schemi, si è di fronte al dichiarato obiettivo di innalzare permanentemente l'attenzione verso alcuni comparti - politiche attive, contrasto dell'esclusione, ecc - e ciò porterà inevitabilmente, nel lungo periodo, ad una crescita strutturale della spesa corrente.

Può essere utile, da questo punto di vista, evidenziare le informazioni circa la scomposizione per categorie economiche della spesa per le diverse funzioni. Secondo gli ultimi dati Istat, riguardanti il 2018, l'erogazione della spesa totale per protezione sociale ha comportato "consumi" correlati per 18 miliardi, di cui a loro volta oltre un quarto rappresentato da redditi da lavoro, più di un terzo da consumi di beni e servizi, l'11 per cento da consumi intermedi, e così via. Nei sotto comparti che qui più rilevano, come quello delle spese a contrasto dell'esclusione, fatta 100 la spesa per prestazioni in denaro, quella relativa ai consumi correlati è pari al 40 per cento, di cui quasi due terzi costituita da redditi da lavoro. Il tutto a significare che gli obiettivi posti, importanti e meritevoli per sé, potranno anche essere volano di iniziative economiche correlate, ma andranno conseguiti nella consapevolezza che comporteranno anche spesa corrente di lungo periodo non comprimibile.

Nel momento in cui si dovrà rientrare su sostenibili livelli di deficit e di debito, per la sua

stabile copertura si dovrà fare affidamento sugli effetti benefici in termini di crescita economica del complesso delle iniziative previste dal PNRR.

## **Missione 6 - Salute**

### **27.**

Sul fronte degli interventi per la salute, il Piano mira a rafforzare il sistema ospedaliero e la rete dell'assistenza territoriale; migliorare la resilienza e la tempestività di risposta alle patologie con alta morbilità e alle emergenze sanitarie; potenziare la risposta agli effetti associati ai rischi ambientali e climatici. A ciò è funzionale un maggior impulso alla sanità digitale e alla ricerca scientifica, il rafforzamento della formazione del personale sanitario e, soprattutto, la realizzazione di strutture ospedaliere con adeguate attrezzature ad alta tecnologia.

Per tali finalità si prevede l'impiego di 18 miliardi, a cui si aggiungono le risorse del React UE per 1,7 miliardi, per complessivi 19,7 miliardi.

Sono le misure per il potenziamento degli interventi territoriali quelle di maggior rilievo con la realizzazione di 2,564 nuove Case della comunità, per le quali sono previsti 4 miliardi, il potenziamento dell'assistenza domiciliare (1 miliardo) e lo sviluppo degli ospedali di comunità per le cure intermedie (2 miliardi).

Al rafforzamento del sistema ospedaliero sono, poi, destinati oltre 10 miliardi, di cui 3,4 per l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale e 5,6 per gli interventi sulla sicurezza antisismica delle strutture.

### **28.**

Il quadro degli interventi delineato nel Piano è coerente con quanto previsto a fine 2019 con il Nuovo Patto della Salute e che ha trovato conferma nel Programma nazionale di riforma (PNR) dello scorso luglio.

In tema di assistenza territoriale, già in quella sede si era trovato l'accordo tra lo Stato e le Regioni sulla necessità di procedere ad una riorganizzazione dell'assistenza, prevedendo di investire su quella sociosanitaria e sanitaria domiciliare, nonché su quella semiresidenziale e residenziale per rispondere alle crescenti esigenze poste da aumento della cronicità e delle non autosufficienze.

L'accordo dovrebbe agevolare la realizzazione degli interventi previsti dal Piano, anche se si dovrà trovare una composizione tra le diverse esperienze finora maturate. In questi anni la maggior parte delle Regioni, sebbene con modalità programmatiche ancora disomogenee, ha avviato un processo di riqualificazione delle cure primarie con l'attivazione di diversi assetti

organizzativi<sup>4</sup>).

Nel momento della definizione dei progetti per l'attuazione della Case della Comunità il coordinamento con le strutture già esistenti rappresenterà un aspetto particolarmente importante e delicato.

Inoltre, sulla realizzabilità degli interventi pesa la recente esperienza delle Unità sanitarie di continuità assistenziale (Usca) che, previste nella fase dell'emergenza sanitaria, hanno incontrato difficoltà di attuazione in molte delle realtà territoriali. Ha inciso la volontarietà dell'adesione da parte dei Medici di medicina generale e dei Pediatri, oltre alle difficoltà di disporre di adeguate attrezzature. Anche per le strutture previste dal Piano si porranno problemi di personale da impiegare. Solo una volta che si sarà meglio definita l'attuazione, si potrà inoltre valutare la presenza di oneri di carattere corrente e continuativo associati al funzionamento di tali strutture.

Coerente con quanto da anni richiesto in ambito comunitario è, poi, l'impulso che si propone per la assistenza domiciliare. Il progetto appare particolarmente ambizioso, prevedendo la creazione di un consistente numero di centrali operative, il coinvolgimento di poco meno di 52.000 operatori sanitari e l'aumento di 500.000 pazienti seguiti in ADI. Si tratterebbe infatti di veder crescere i casi trattati dagli 863.000 del 2018 a 1.350.000. Un dato che potrà essere meglio valutato guardando, quando il progetto verrà più dettagliato, all'effettiva qualità del servizio, visto il limitato numero di ore finora dedicate a ciascun caso trattato e la forte differenza territoriale del servizio reso.

Ancora più impegnativo l'obiettivo posto con l'istituzione degli Ospedali di comunità. Sono 753 le strutture previste e, se sarà confermato il target anticipato in precedenti versioni del Piano, si prevede l'attivazione di oltre 36.000 posti letto. Ciò comporterà oltre agli investimenti previsti per la creazione o la riconversione di strutture, anche la individuazione di personale sanitario, il cui costo non sembra considerato nella spesa (indicata come investimento) e che, comunque, si riverbererà sui costi di gestione regionale a regime.

---

<sup>4</sup> Si tratta delle Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) della Medicina Generale e della Pediatria di libera scelta, delle Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP) e delle Case della salute

## 29.

Già prevista nel PNR del luglio scorso era poi l'acquisizione di nuove tecnologie, necessità da tempo rilevata dall'Amministrazione. Guardando alle grandi apparecchiature, secondo l'ultima rilevazione disponibile (relativa al 2017) circa il 30 per cento scontava una età superiore ai 10 anni. Intervenire accelerandone la sostituzione appare, inoltre, opportuno anche dal punto di vista dei costi, oltre che del servizio reso. Non va trascurato, infatti, che l'invecchiamento oltre il limite previsto per l'adeguatezza tecnologica incide, inevitabilmente, sui tempi di indisponibilità delle apparecchiature per l'aumento dell'incidenza dei guasti e determina incrementi dei costi di esercizio per manutenzione, energia, etc.

Particolarmente rilevanti le risorse destinate alle strutture ospedaliere. Risorse che potrebbero consentire di cominciare a dare risposta al fabbisogno per edilizia sanitaria stimato in un esame condotto nel 2018, con la collaborazione delle Regioni, in circa 32,1 miliardi, di cui di cui 2,4 miliardi nelle aree più critiche. La scelta di concentrare su questi gli interventi resi possibili con le risorse del Piano appare quindi condivisibile.

Non sono i soli vincoli finanziari, tuttavia, che hanno rallentato finora l'adeguamento infrastrutturale. Se ne ha una evidenza guardando al procedere nell'attuazione della legge 67/1988, che ha rappresentato finora il principale strumento di intervento per la riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico.

Al 31 dicembre 2019, a fronte dei 19,3 i miliardi destinati agli Accordi di programma e ripartiti tra le regioni tra il 1998 e il 2019, ne erano stati sottoscritti 85 per un importo pari a soli 12,5 miliardi. Erano numerose le regioni che non avevano ancora definito progetti di intervento per una quota significativa delle risorse destinate. Ritardi nell'attuazione si registravano anche per interventi minori.

Guardando a quanto previsto nel Piano sarà, quindi, determinante incidere anche sulla capacità progettuale delle amministrazioni, considerando che la spesa per fabbricati sanitari nell'ultimo biennio prima della crisi sanitaria (2018-19) non ha superato a livello nazionale i 600 milioni annui.

## 30.

Seppur destinatario di minori risorse finanziarie, elemento centrale della strategia, come anticipato nel PNR, appare il ruolo della digitalizzazione. Sotto tale accezione sono ricomprese sia le attività, già avviate da alcuni anni, per una migliore programmazione

nazionale e territoriale basata sull'utilizzo dei dati individuali per l'organizzazione di una offerta più aderente alle esigenze dei cittadini, sia quelle volte a rendere disponibili tutti i dati sanitari dei pazienti agli operatori autorizzati, accelerando la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e degli strumenti di assistenza a distanza.

Nel primo caso, si mira a consentire una pianificazione dell'offerta ospedaliera e territoriale più efficace, evitando le duplicazioni e consentendo una programmazione di investimenti sia fisici che nel capitale umano appropriati. La disponibilità dei dati individuali può, invece, permettere, come messo in rilievo anche nel Rapporto al Presidente del Consiglio dal comitato degli esperti (giugno 2020), la definizione di percorsi di cura integrati.

La previsione nel Piano delle risorse per il completamento della architettura di gestione dei dati sanitari a livello nazionale garantirebbe, poi, una disponibilità degli stessi in tempo reale per scopi di monitoraggio, oltre a permettere la rilevazione di fenomeni nazionali, di evidente utilità nel caso di emergenze sanitarie.

### ***Il ruolo degli enti locali nell'attuazione del Piano***

#### **31.**

Una lettura trasversale delle missioni e componenti del Piano permette di delineare il perimetro degli interventi e delle azioni per l'attuazione dei quali sarà assegnato un ruolo centrale agli enti locali. Al momento, la definizione dei progetti non ha raggiunto un sufficiente grado di maturità, tuttavia si evince che questi potrebbero essere responsabili dell'utilizzo di un ammontare complessivo di risorse per circa 48 miliardi (circa il 22 per cento dei finanziamenti totali), di cui poco meno di 19 miliardi già scontati nei tendenziali, 29 miliardi di nuovi finanziamenti dal dispositivo europeo RFF e circa 1,6 miliardi dal ReactEU.

Le linee di intervento riguardano la tutela e valorizzazione del patrimonio e del territorio, le infrastrutture sociali e il rafforzamento dei servizi essenziali per le collettività.

La missione Rivoluzione verde e transizione digitale assorbe la quota prioritaria di risorse (il 53,2 per cento del totale) e le linee di intervento con il peso finanziario maggiore sono relative alla tutela del territorio e della risorsa idrica (13,1 miliardi), trasporto locale sostenibile (7,5 miliardi di risorse) ed efficientamento degli edifici pubblici (3,5 miliardi), ma solo alcuni progetti saranno realizzati dagli enti locali.

Alla missione Inclusione e coesione è destinata la seconda quota più rilevante di risorse (29,7 per cento del totale) da impiegarsi per la realizzazione, in collaborazione con il Terzo settore, di infrastrutture sociali per minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità, per la pianificazione di progetti di presa in carico di persone fragili, per interventi di housing sociale e housing temporaneo.

I progetti hanno prevalentemente natura di investimento, ma, in particolare per le azioni di rafforzamento dei servizi socioassistenziali, alle spese di infrastrutturazione si associano incrementi di spesa corrente.

In diversi casi le azioni rappresentano una prosecuzione o un restyling di linee progettuali precedenti ed ora che le maggiori risorse del *Recovery plan* costituiscono l'occasione per assicurare un finanziamento pubblico consistente, la programmazione avanzata di progetti non ancora tradotti in appalti, a causa delle risorse finanziarie limitate, può rappresentare un vantaggio.

Nei casi in cui gli interventi appaiono contrassegnati da ritardi e sospensioni non strettamente riconducibili alla scarsità delle risorse, essi dovranno, tuttavia, essere riprogrammati attraverso una chiara identificazione delle responsabilità attuative, della tempistica e delle modalità di attuazione con target intermedi e finali credibili, per evitare una valutazione negativa in base ai criteri di ammissibilità individuati dal regolamento europeo.

I progetti di investimento a trazione locale possono costituire un punto di forza della pianificazione per diversi motivi: sono idonei a produrre effetti rapidi – trattandosi di interventi di dimensioni contenute e quindi più agevoli e veloci da realizzare - e positivi per numerosi beneficiari (criterio incluso tra le condizionalità per la selezione degli interventi). In secondo luogo, consentono di incrementare la dotazione di capitale e rafforzare i servizi in aree considerate marginali dal mercato. Gli enti locali, inoltre, negli anni più recenti, si sono dimostrati reattivi rispetto alle misure di incentivazione degli investimenti, intensificando progressivamente la numerosità degli interventi di loro competenza.

Come già evidenziato nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020, infatti, le amministrazioni locali - sia contando su linee di finanziamento continuative e di durata anche ultradecennale, sia attraverso il ridisegno di quadri regolatori, distribuzione di responsabilità e competenze e strumenti di sostegno alla progettualità - hanno potuto riavviare una programmazione delle politiche di investimento di lungo respiro, ma soprattutto progettare una molteplicità di interventi minori alla portata anche degli enti più piccoli.

A fronte di questi aspetti, ve ne sono da considerare altri che invece possono costituire fattori di debolezza. I progetti scontano una dimensione dei quadri economici decisamente contenuta che ne può ridurre l'impatto macroeconomico.

Inoltre, seppure tra gli attori pubblici risultino essere i soggetti attuatori con la migliore *performance* in termini di completamento delle opere, non va sottovalutato il problema legato ai ritardi accumulati nella realizzazione degli interventi e alle opere incompiute.

La Corte ha avuto modo di osservare in altre occasioni che allo sforzo profuso in termini di programmazione e progettazione non sembra ancora corrispondere un'azione efficace per portare a conclusione i progetti nei tempi previsti, e comunque congrui al fine di produrre benefici effettivi per i cittadini e per il sistema economico nel complesso.

La mole delle nuove risorse da gestire, aggiunte a quelle già programmate, infine, accrescerà notevolmente il carico amministrativo, soprattutto in alcuni contesti territoriali meno dotati di competenze tecniche e gestionali per assicurare un rapido ed efficace impiego delle risorse straordinarie.

I fattori di rischio descritti richiedono pertanto, come evidenziato anche nelle Relazioni approvate dalle Commissioni di Camera e Senato sulle linee di indirizzo per la redazione del PNRR, la necessaria attivazione di idonee politiche di supporto, tese in particolare a:

- sostenere le capacità progettuali degli enti locali al fine di compensare con la numerosità e la diffusione capillare delle iniziative le ridotte dimensioni economiche delle stesse;
- migliorare ed accelerare la fase di coordinamento centrale degli investimenti;
- migliorare e dare continuità alle attività di manutenzione e monitoraggio degli interventi per evitare la dispersione delle risorse, introducendo eventualmente anche meccanismi sanzionatori/premianti che costituiscono uno strumento di coordinamento della finanza pubblica – già sperimentato in passato, ad esempio, per il Patto di stabilità interno – idoneo a rafforzare il livello di responsabilità dei soggetti attuatori.

## ***Conclusioni***

### **32.**

Il documento oggetto di quest'audizione offre un'ampia illustrazione dell'impostazione che il Governo intende seguire nell'elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ma non contiene ancora tutte le dettagliate e, giustamente, minuziose indicazioni che la versione definitiva dovrà avere, sulla base delle *Linee guida* predisposte dalla Commissione europea lo scorso 22 gennaio.

Le prossime settimane richiederanno un intenso lavoro perché il Piano possa acquisire i richiesti elevati standard qualitativi e rendere chiari gli interventi sui quali ci si intende impegnare, per creare condizioni durature di uno sviluppo economico e sociale maggiore, più inclusivo e sostenibile.

Nella scelta operata in tema di risorse da mobilitare per imprimere un impulso significativo alla ripresa del Paese, il Governo si è mosso opportunamente guardando, oltre che alle

riforme da portare a compimento e ai progetti da avviare, anche alla necessità di tener conto delle esigenze di finanza pubblica.

Sarebbe sbagliato ritenere che la mancanza di un vincolo esterno (europeo) all'espansione del debito pubblico debba spingerci ad accrescerlo oltre i limiti fin qui prefigurati dai documenti programmatici. Rientrare dal 160 per cento del Pil, od oltre, come oggi è giustificato prevedere, sarà compito arduo.

Anche una parte delle rilevanti sovvenzioni che proverranno dai fondi europei dovrà essere restituita dalle *Next Generations*, nella misura in cui esse sono possibili anche grazie al nostro apporto, per la quota di Pil che rappresentiamo, al bilancio nell'Unione.

Se i bassi tassi di interesse oggi prevalenti nel mondo per la presenza di un eccesso di risparmio favoriscono le condizioni di sostenibilità dell'indebitamento, l'assenza di tensioni inflazionistiche, anche prospettiche, farà venire meno uno dei fattori che nelle esperienze storiche hanno consentito di riassorbire, non senza effetti redistributivi, le grandi espansioni di debito pubblico.

Ma la vera e più rilevante condizione di sostenibilità sarà la crescita del potenziale produttivo del Paese. È al suo incremento che il Piano dovrà, ad un tempo, guardare e dimostrare di poter contribuire.

Sotto questo aspetto, non è dato comprendere, al momento, quanta parte del previsto incremento di spesa avrà natura in conto capitale e quanta parte avrà invece natura corrente. L'impressione è che quest'ultima possa debordare da quella quota del 30 per cento ipotizzata nelle valutazioni di impatto macroeconomico preliminarmente presentate nel documento. Anche per la spesa corrente, sarà cruciale la sua qualità; e talune sue componenti - quella per la ricerca e per un sistema scolastico e universitario di livello, per fare solo due esempi - possono essere portatrici di effetti benefici molto importanti e di lunga gittata. Sarebbe stato opportuno che già il documento qui in commento avesse evidenziato, pur con inevitabili margini di approssimazione, i risvolti del PNRR sulle macrovoci del conto consolidato della PA, per ciascuno dei singoli anni del triennio 2021-23.

Se è vero che nel breve termine anche progetti di dimensioni contenute potranno esercitare una funzione di sostegno della domanda aggregata, è soprattutto cruciale guardare al medio-lungo termine e promuovere virtuosi effetti di offerta; da questo punto di vista potrebbe essere opportuno concentrare gli sforzi su un numero limitato di progetti medio e medio-grandi.

La realizzazione di tutte le iniziative nei tempi previsti richiederà un'adeguata ed efficiente

*governance* del Piano. Sul punto non vi sono al momento indicazioni chiare, ma sarà bene, ad avviso della Corte, che essa sia strutturata in modo tale da riconoscere, fermo restando le decisive responsabilità delle Amministrazioni coinvolte, i caratteri di straordinarietà del PNRR promuovendo anche adeguate interconnessioni tra pubblica amministrazione e settore privato.

Infine, un punto rilevante è quello che le richiamate Linee guida indicano come “*Controls and Audit*” (pag. 47 e segg). Al riguardo la Commissione europea ricorda quanto previsto dalla normativa e cioè l’obbligo dei singoli Stati membri di dotarsi di sistemi di controllo adeguati a prevenire, individuare e contrastare corruzione, frodi, conflitti di interesse, ecc nell’uso dei fondi messi a disposizione dall’Unione. La Commissione sarà peraltro chiamata ad esprimere una valutazione (rating) del sistema di controlli interni che ogni stato membro deciderà di adottare. La Corte condivide l’importanza dei summenzionati profili ed è pronta, naturalmente, ad esercitare il proprio ruolo. L’augurio è che possano contemperarsi le esigenze di snellezza, semplificazione ed efficienza con quelle di tutela e corretto impiego delle pubbliche risorse.