



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI PER L'ESAME DEL DECRETO-LEGGE 2
MARZO 2024, N. 19, RECANTE ULTERIORI DISPOSIZIONI URGENTI PER
L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)
A.C. 1752

V COMMISSIONE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Marzo 2024



CORTE DEI CONTI

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI PER L'ESAME DEL DECRETO-LEGGE 2
MARZO 2024, N. 19, RECANTE ULTERIORI DISPOSIZIONI URGENTI PER
L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

A.C. 1752

MARZO 2024

Indice

Introduzione	3
Il quadro complessivo	3
Disposizioni finanziarie legate alla revisione del PNRR	6
Il rafforzamento delle strutture amministrative	13
Le misure di semplificazione	19
Gli interventi relativi a misure specifiche del Piano	23
<i>Le misure che interessano le Università e la ricerca</i>	23
<i>Le misure per l'istruzione</i>	26
<i>Le misure in materia di giustizia</i>	28
<i>Le misure in tema di investimenti centrali</i>	31
<i>Le misure in tema di investimenti delle Amministrazioni locali</i>	32
<i>Gli incentivi alle imprese del piano Transizione 5.0</i>	36
<i>Le misure in campo sanitario</i>	39
<i>Le misure per la riduzione dei tempi di pagamento</i>	40
Riquadro 1 Contributo alle coperture del d.l. 19 del 2024 a carico di alcuni fondi per gli investimenti	45

INTRODUZIONE

1.

Il decreto oggi all'esame della Camera si propone diversi e complessi obiettivi. In primo luogo, mira ad individuare le risorse finanziarie necessarie per dare piena operatività al nuovo PNRR (inclusivo di RepowerEU) come scaturito dal negoziato con la Commissione europea e approvato dal Consiglio ECOFIN con la decisione dell'8 dicembre 2023. Individua, poi, le coperture necessarie a garantire continuità attuativa alle misure definanziate dal Piano, tenuto conto degli impegni giuridicamente già assunti dalle amministrazioni titolari. Interviene, infine, per rafforzare procedure e strutture amministrative e rimuovere ostacoli relativi a singoli interventi così da imprimere nuovo impulso alla fase realizzativa e superare alcune difficoltà emerse nei primi anni dell'attuazione.

Tali obiettivi devono essere colti senza incidere negativamente sui conti pubblici. Si tratta di un'operazione particolarmente complessa alla luce delle caratteristiche dei nuovi progetti inseriti nel Piano (e solo in minima parte scontati già nel quadro tendenziale) e di quelli che ne escono, ma che devono trovare forme di copertura alternativa. Il risultato viene raggiunto soprattutto attingendo al Fondo per lo sviluppo e la coesione e ad una prima revisione dei progetti del Piano nazionale complementare, in attesa degli esiti di una rivisitazione più complessiva di quest'ultimo che viene contestualmente avviata.

Prima di passare ad un rapido commento delle principali disposizioni contenute nel decreto, nel paragrafo che segue si tracciano i tratti distintivi del provvedimento, guardando alla relativa composizione finanziaria.

IL QUADRO COMPLESSIVO

2.

Il decreto prevede maggiori oneri per 3,7 miliardi nel primo anno che crescono a poco meno di 5 miliardi nel 2025 e a 3,5 nell'anno terminale. Si tratta in larga prevalenza di maggiori spese in conto capitale (+3,7 miliardi nel 2024, poco meno di 4,9 nel 2025), mentre sono circa 17 milioni le minori entrate che crescono a 50 milioni nel successivo biennio. Per far fronte a tali fabbisogni si ricorre a minori spese in conto capitale per oltre

3,7 miliardi nel primo anno che crescono a poco meno di 5 nel 2025. Sono pari a circa 83 milioni annui i risparmi di spesa corrente.

TAVOLA 1

L'IMPATTO SUI CONTI PUBBLICI DEL D.L.- UN QUADRO COMPLESSIVO

	<i>(milioni di euro)</i>		
	ind 2024	ind 2025	ind 2026
maggiori entrate	1,0	0,0	0,0
minori spese	3.730,0	5.032,3	3.530,0
correnti	82,8	82,3	83,0
c/capitale	3.647,1	4.950,0	3.446,9
Fonti	3.731,0	5.032,3	3.530,0
maggiori spese	3.706,7	4.904,6	3.467,3
correnti	42,1	26,6	27,0
c/capitale	3.664,7	4.878,0	3.440,2
minori entrate	16,8	50,4	50,4
Impieghi	3.723,5	4.955,0	3.517,7
fonti-impieghi	7,4	77,3	12,3

Come detto in apertura, le maggiori spese in conto capitale riguardano il Fondo PNRR. Si tratta di 9,4 miliardi, di cui 2,9 nel 2024, poco meno di 4 nel 2025 e 2,5 nel 2026. Al finanziamento degli investimenti non più contenuti nel Piano sono attribuiti nel triennio 2,2 miliardi a fronte dei 10,4 de-finanziati: 680 milioni nel 2024 e 770 milioni in media all'anno nel biennio successivo. Di minor dimensione, ma crescenti nel triennio, le risorse necessarie alla rimodulazione/integrazione di alcuni progetti inseriti nel Piano nazionale complementare (120 milioni annui nel biennio 25-26). Dal lato della spesa corrente le maggiori occorrenze riguardano il funzionamento e il potenziamento delle strutture amministrative (60,2 milioni nel triennio al netto degli oneri riflessi) e solo per il 2024 il Fondo nazionale politiche e servizi asilo (26,2 milioni).

Più ampio il ventaglio delle misure previste a copertura. Il maggior contributo viene dalla riduzione dei fondi destinati al FSC (4,8 miliardi), prevalentemente riferiti alla programmazione 21-27, di cui 770 milioni nel 2024, 2,7 nel 2025 e 1,4 nel 2026. Di rilievo poi il definanziamento del PNC 4,5 miliardi, di cui 2,6 miliardi che erano previsti per il 2024 (si riducono nel biennio successivo rispettivamente a circa 1,5 e 0,4 miliardi). In entrambi i casi va osservato che gli stanziamenti previsti nell'anno e, nel caso del FSC, i riversamenti alle entrate dai residui, sono previsti incidere per lo stesso ammontare anche in termini di fabbisogno ed indebitamento nell'ipotesi, che andrebbe verificata, di una piena considerazione della spesa nei quadri tendenziali.

Per garantire i risparmi necessari alla copertura delle maggiori spese sono ridotti nel 2026 i fondi destinati agli investimenti delle amministrazioni centrali e locali per oltre un miliardo.

Di importo minore, ma in ogni caso di rilievo, sono i tagli operati nelle misure dirette alla sottoscrizione di contratti di sviluppo (400 milioni nel biennio 24-25), al Fondo opere indifferibili (-450 milioni dal 2025) e alle tabelle B dei ministeri (50 milioni nel 24-25 oltre 107 nel 2026).

TAVOLA 2

L'IMPATTO SUI CONTI PUBBLICI DEL D.L. - LE VARIAZIONI

	<i>(in milioni di euro)</i>		
	2024	2025	2026
maggiori entrate	1,0	0,0	0,0
minori spese	3.730,0	5.032,3	3.530,0
correnti	82,8	82,3	83,0
Attività istituzioni scolastiche	0,1	0,2	0,1
FISPE	0,4	0,4	0,4
Fondo attuazione delega fiscale	0,0	50,4	50,4
Fondo Controesodo	3,0	3,0	3,0
Fondo emergenze nazionali	26,2	0,0	0,0
Fondo esigenze indifferibili	20,5	3,6	3,6
riduzione fondo ex art 34 ter	0,2	0,0	0,0
riduzione fondo unico giustizia	1,4	0,0	0,0
Sanità	3,9	1,9	1,9
Spese AL	0,0	4,0	4,0
Strutture amministrative	3,2	1,6	1,6
Tabella A ministeri	24,0	17,3	18,0
c/capitale	3.647,1	4.950,0	3.446,9
Contratti di sviluppo	150,0	250,0	0,0
Edilizia sanitaria	39,0	0,0	0,0
Edilizia scolastica	0,0	0,0	20,0
Fondo compensazione effetti finanziari	0,5	5,6	5,9
Fondo mobilità sostenibile	0,0	0,0	21,0
Fondo Opere Indifferibili	0,0	450,0	450,0
Fondo PNC	2.645,5	1.453,5	404,5
FSC 14-20	36,7	73,4	0,5
FSC 21-27	725,0	2.667,0	1.401,0
Infrastruttura ferroviaria	0,0	0,0	30,4
Investimenti AC	0,0	0,0	306,5
Investimenti AL	0,0	0,0	699,5
Somme a Enti territoriali	0,5	0,5	0,5
Tabella B ministri	50,0	50,0	107,1
maggiori spese	3.706,7	4.904,6	3.467,3
correnti	42,1	26,6	27,0
Accordo Italia Albania	0,7		
Fondo nazionale politiche e servizi asilo	26,2	0,0	0,0
Potenziamento Ispettorati nazionali del lavoro	0,0	2,5	2,5
Sanità	0,0	1,9	1,9
Strutture amministrative	15,2	22,3	22,7
c/capitale	3.664,7	4.878,0	3.440,2
Accordo Italia Albania	15,8	0,0	0,0
Finanziamento investimenti non più PNRR	684,0	785,0	765,0
Fondo PNC	50,0	120,0	120,0
Fondo PNRR	2.911,0	3.973,0	2.536,0

Infrastruttura ferroviaria	0,0	0,0	19,2
Sanità	3,9	0,0	0,0
minori entrate	16,8	50,4	50,4
Violazioni contributive	16,8	50,4	50,4

Sul fronte della spesa corrente muta nel corso del triennio la fonte posta a copertura: se nel 2024 si ricorre a tagli del Fondo emergenze nazionali, di quello per esigenze indifferibili, oltre a riduzioni della tabella A dei ministeri, nel biennio 2025-26 invece del contributo di questi fondi si ricorre a quello per l'attuazione della delega fiscale (50 milioni annui).

DISPOSIZIONI FINANZIARIE LEGATE ALLA REVISIONE DEL PNRR

3.

Le disposizioni dell'art. 1 assumono centralità nell'architettura del decreto all'esame in quanto regolano, sotto il profilo delle risorse finanziarie, gli effetti della revisione del PNRR approvata con decisione del Consiglio dell'Unione europea dell'8 dicembre 2023. Come noto, gli interventi di modifica concordati a livello europeo hanno inciso in misura sostanziale sul Piano, attraverso l'introduzione di un nuovo pacchetto di misure, con dotazioni complessive per 16,8 miliardi, all'interno del quale il peso principale è rappresentato dalle 22 linee di intervento (17 investimenti e 5 riforme) del capitolo REPowerEU (11,2 miliardi). A ciò si contrappone l'eliminazione dal Piano di 9 iniziative di investimento per oltre 10 miliardi. A queste variazioni finanziarie si aggiungono quelle finalizzate ad incidere, in aumento o riduzione, sugli importi delle misure già contemplate e mantenute nel Piano, con un saldo netto negativo di oltre 3,8 miliardi.

Per effetto di tali variazioni le risorse del PNRR sono salite di 2,9 miliardi, da 191,5 a 194,4 miliardi, trovando copertura nelle sovvenzioni assegnate all'Italia a valere sui proventi del sistema di scambio di quote di emissione (ETS – *Emission Trading System*), pari a 2,76 miliardi, e nell'aggiornamento del contributo finanziario massimo per 140 milioni; i fondi erogati a titolo di prestito sono rimasti invariati (122,6 miliardi).

4.

In questo nuovo quadro, con l'art. 1 viene, in primo luogo, quantificata la quota di risorse necessarie a garantire il finanziamento della revisione del PNRR, per l'importo di 9,4 miliardi sul triennio 2024-2026. La Relazione tecnica indica l'approccio metodologico

utilizzato per pervenire a tale quantificazione: le maggiori esigenze finanziarie, stimate in 22,74 miliardi, sono determinate considerando l'introduzione di nuove iniziative e il rifinanziamento di quelle già contemplate nel Piano (di cui 11,13 miliardi per il capitolo REPowerEU e 11,61 miliardi per le altre), al netto della componente legata ai c.d. "progetti in essere", in quanto già scontati nei tendenziali di spesa; le coperture interne, rese disponibili dalla stessa revisione del Piano, sono pari a 13,32 miliardi, di cui 2,9 miliardi per nuove sovvenzione dall'Unione europea e 10,42 miliardi derivanti dall'eliminazione o dal definanziamento di misure già presenti nel PNRR, considerate sempre al netto della componente per "progetti in essere". Il saldo così determinato di 9,4 miliardi viene poi disarticolato temporalmente in base alle previsioni di spesa per le nuove iniziative, incrementando gli stanziamenti del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia di 2,9 miliardi nel 2024, 3,97 miliardi nel 2025 e 2,5 miliardi nel 2026.

Al riguardo, la Relazione tecnica si limita a fornire gli elementi di sintesi delle valutazioni condotte per pervenire alla stima delle risorse PNRR da integrare. Non vengono, invece, riportate le informazioni di dettaglio, necessarie al fine di ricostruire pienamente le valutazioni alla base del processo di quantificazione seguito. Sul fronte delle maggiori esigenze finanziarie sarebbe stato auspicabile, infatti, esplicitare l'elenco delle misure per le quali è stimato un incremento dei costi, indicando in particolare i "progetti in essere" per i quali tale maggiore onerosità, quantificata nell'ammontare rilevante di 2,32 miliardi, viene esclusa dal computo degli impieghi e dunque dei nuovi oneri; per tali progetti le esigenze di trasparenza delle decisioni di spesa, più volte sottolineate sotto il profilo metodologico dalla Corte dei conti (*ex multis*, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 2/2022), soprattutto in riferimento ai parametri di costruzione dei "tendenziali", imporrebbero che la Relazione tecnica rendesse note, da un lato, l'avvenuta inclusione della partita in questione nel calcolo della legislazione vigente e, dall'altro, le eventuali disponibilità di bilancio utili a garantire la copertura dell'incremento dei costi ad invarianza di saldi, al fine di fugare dubbi circa la futura necessità di integrazioni degli stanziamenti di spesa. Sul fronte delle coperture interne, una piena valutazione della stima condotta avrebbe richiesto che la Relazione tecnica dettagliasse l'elenco di misure sulle quali si registrano eventuali economie e le modalità con le quali sono stati considerati nel calcolo dell'onere netto finale i definanziamenti parziali delle iniziative di intervento

incluse nella programmazione del Fondo sviluppo e coesione, iniziative che, sotto i profili qui considerati, possono essere assimilate ai progetti in essere: ciò al fine di pervenire ad un quadro completo e trasparente dei vari flussi finanziari riferiti alle singole determinanti di cui all'effetto complessivo della disposizione.

5.

In secondo luogo, l'art. 1 si fa carico di provvedere alla quantificazione delle risorse (e al relativo finanziamento) delle iniziative di investimento, diverse da quelle contenenti "progetti in essere" già previsti a legislazione vigente, che, in esito alla revisione, sono state escluse dal Piano, in tutto o in parte. Trattasi di 6 iniziative di investimento¹ per le quali sono stanziati fondi complessivi per 3,4 miliardi nel periodo 2024-2029, quindi prevedendone un orizzonte temporale di realizzazione più lungo di quello inizialmente stimato nel PNRR.

Gli oneri triennali 2024-2026 determinati dalla già delineata revisione del PNRR, per complessivi 11,7 miliardi (12,9 miliardi fino al 2029), cui si aggiungono 19,2 milioni per investimenti sulla rete ferroviaria, vengono coperti, sempre nell'ambito dell'art. 1 del decreto all'esame, mediante un'articolata operazione di definanziamento - con parziale rimodulazione - dei fondi del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, cui si aggiunge un'ampia serie di interventi di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

Tra queste ultime si richiamano, per rilevanza finanziaria sul triennio, i tagli al Fondo opere indifferibili di cui all'art. 26 del d.l. n. 50/2022 (-900 milioni), alla programmazione 2021-2027 del Fondo per lo sviluppo e la coesione (-4,8 miliardi), ai fondi destinati agli investimenti dei Comuni (-699,5 milioni) e delle Amministrazioni centrali (-306,5 milioni), allo strumento dei contratti di sviluppo (-400 milioni), alle spese di vari Ministeri (-207 milioni), oltre che il riversamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme iscritte in conto residui, nello stato di previsione del Ministero della salute per il progetto Ospedali sicuri (690 milioni).

¹ Nel dettaglio, l'allegato 3 specifica che si fa riferimento a: Sviluppo di piattaforme per l'implementazione di servizi digitali; Sviluppo dell'industria cinematografica - Progetto Cinecittà; R&S e progetti di investimento relativi all'utilizzo dell'idrogeno, finalizzati alla decarbonizzazione dei processi industriali nei settori oggi più inquinanti e difficili da riconvertire (hard-to-abate); Piani urbani integrati - progetti generali; Potenziamento di infrastrutture per aumentare l'offerta di servizi sociali di comunità nelle aree interne del paese; Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie.

In merito al PNC, per il triennio 2024-2026 l'art. 1, c. 8, dispone il definanziamento di complessivi 3,8 miliardi (cfr. tavola 3). Di questi circa 2,3 miliardi rimangono all'interno del PNC, rappresentando rimodulazioni orizzontali di risorse, con posticipo della programmazione dal biennio 2024-2025 al triennio 2026-2028 per 12 programmi di spesa, di cui in un caso viene contestualmente rifinanziata nel complesso la misura per 330 milioni (si tratta del programma "sviluppo dell'accessibilità marina"); in un caso la rimodulazione determina l'anticipazione delle previsioni di spesa (trattasi del programma "tecnologie satellitari ed economia spaziale" per 70 milioni). I residui 1,5 miliardi si traducono in tagli definitivi a 11 programmi di investimento, per i quali, tuttavia, non sono fornite informazioni in merito alle ragioni alla base della decisione (quali l'eventuale rilevazione di economie, la rinuncia all'intervento o la riduzione della relativa ambizione). Il saldo netto di rifinanziamenti e definanziamenti porta ad una contrazione di circa 1,2 miliardi della dotazione complessiva del PNC, da 30,6 a 29,4 miliardi.

Viene al contempo introdotto un articolato procedimento, con carattere strutturale, di verifica dei costi di realizzazione degli interventi previsti dal PNC, da attuarsi inizialmente entro il 31 marzo 2024 e successivamente con cadenza semestrale, attraverso specifici dPCM, al fine di monitorare l'andamento effettivo della spesa e l'emersione di eventuali economie da riutilizzare. Le somme così liberate saranno destinate al ripristino dei definanziamenti disposti con il decreto all'esame, in via prioritaria quelli concernenti il Fondo sviluppo e coesione e, per l'eccedenza, quelli incidenti sulle risorse destinate a supportare la spesa per investimenti delle amministrazioni centrali. In sostanza, i definanziamenti delle citate due misure, operati con il decreto all'esame, potrebbero assumere veste provvisoria, in attesa di individuare le risorse sostitutive scaturenti dal monitoraggio dell'avanzamento degli interventi del PNC.

Alla progressiva revisione del quadro finanziario del PNC viene accostata anche una condivisibile attività di aggiornamento dei cronoprogrammi procedurali contenenti gli obiettivi iniziali, intermedi e finali dei programmi e degli interventi del medesimo Piano, da realizzarsi entro 60 giorni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

In coerenza con l'introduzione del nuovo meccanismo di monitoraggio, viene abrogato l'attuale sistema di revoca dei finanziamenti a valere sulle risorse del PNC, nel caso di mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale degli adempimenti

o nel caso della mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio, qualora non risultino assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti (art. 1, c. 7-bis, d.l. n. 59/2021).

TAVOLA 3

VARIAZIONI FINANZIARIE E RIMODULAZIONI PROGRAMMI PNC

Tipo modifica	Descrizione programma	Imp.Tot. Pre d.l. 19	Var. 2024	Var. 2025	Var. 2026	Var. 2027	Var. 2028	Imp.Tot. Post d.l. 19
Misure invariate	Pnc-A.1 Serv. dig. e citt. dig.	350						350
	Pnc-A.2 Serv. dig. e comp. dig.	250						250
	Pnc-C.12 Strateg. Naz. Aree int.	300						300
	Pnc-C.13 Riqualf. Edil. Residenz.	2.000						2.000
	Pnc-C.8 Aumento capacità portual.	390						390
	Pnc-F.1 "Polis"	800						800
	Pnc-F.2 Transiz. 4.0	5.080						5.080
	Pnc-L.1 Piani Urbani Integrati	210						210
	Pnc-M.1 Ecobonus 110%	4.564						4.564
	Totale	13.944						13.944
Mis. Rifinanz.	Pnc-C.7 Svil. Acc. Maritt.	1.470	-70	-30	50	210	170	1.800
Misure rimodulate con post.	Pnc -B.1 Interventi Terrem. 2009-2016	1.780	-150	-100		150	100	1.780
	Pnc-C.11 Elettrific. banchine	700	-90	-80		90	80	700
	Pnc-C.3 Raff. Linee ferr. Reg.	1.550	-250	-160		250	160	1.550
	Pnc-C.5 Strade Sicure (A24-A25)	1.000	-220	-120		220	120	1.000
	Pnc-C.6 Strade Sicure (Anas)	450	-50	-50		50	50	450
	Pnc-C.9 Ultimo/Penultimo Miglio Ferr./Stra.	250	-5	-5		5	5	250
	Pnc-D.1 Piano Invest. Strat. Siti Pat. Cult.	1.455	-135	-180		135	180	1.455
	Pnc-F.3 Accordi per innovazione	1.000		-70	70			1.000
	Pnc-G.1 Costr. e miglior. penitenziari	133	-20	-10		20	10	133
	Pnc-H.1 Contratti di filiera agric.	1.203	-200	-100		200	100	1.203
	Pnc-I.1 Iniziativ. Ricerca sanitaria	500	-30			30		500
Totale	10.021	-1.150	-875	70	1.150	805	10.021	
Mis. rimod. con ant.	Pnc-A.3 Tecn. Sat. Eco. Spaz.	800		70	-70			800
Misure definanziate	Pnc-A.4.Ecosist. Innov.	350	-35	-35	-35			244
	Pnc-C.1 Rinnovo Delle Flotte Di Bus	600	-20	-40				540
	Pnc-C.10 Efficiamento Energetico	50	-10	-10	-10			20
	Pnc-C.2 Rinnovo flotte Navi verdi	800	-226	-200	-150			225
	Pnc-C.4 Rinnovo Mat. Rot. Infr.	200	-55	-15				130
	Pnc-E.1 Sal. Amb. Biodiv. Clima	500	-35					465
	Pnc-E.2 Osp. Sicuro Sost.	1.450	-250	-140	-120			940
	Pnc-E.3 Ecosis. Innov. Salute	437	-55	-58	-19			305
	Totale	4.387	-685	-499	-335			2.869
Totale Complessivo		30.622	-1.905	-1.334	-285	1.360	975	29.434

Fonte: elaborazione Corte dei conti su allegato 3 d.l. n. 19/2024

Gli interventi vertenti sul PNC appaiono muovere, dunque, nella direzione di assicurare una revisione complessiva della programmazione, attraverso un monitoraggio costante sull'effettiva capacità di realizzazione delle linee di intervento inizialmente programmate, al fine di rendere disponibili per altre finalità le risorse che via via saranno liberate.

L'iter procedurale delineato prevede che le Amministrazioni titolari degli interventi di cui al PNC trasmettano, entro quindici giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame (e, successivamente, con cadenza semestrale), al Ministero dell'economia e delle finanze e al Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud della Presidenza del Consiglio dei ministri l'elenco degli interventi identificati dal relativo codice unico di progetto, con l'indicazione del provvedimento di assegnazione o concessione del finanziamento, il relativo importo complessivo, l'indicazione del relativo stato procedurale di attuazione, degli impegni contabili assunti, ivi inclusa l'indicazione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti, nonché dei pagamenti effettuati. Sulla base di tale attività di ricognizione, entro il 31 marzo 2024 e successivamente con cadenza semestrale, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR presentano un'informativa congiunta al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) sui costi afferenti alla realizzazione degli interventi e degli investimenti del PNC, come contestualmente modificati, nonché sulle iniziative intraprese ai fini del reperimento di fonti di finanziamento diverse da quelle a carico del bilancio nazionale per la realizzazione degli investimenti non più finanziati, in tutto o in parte a valere sulle risorse del PNRR. La prima informativa deve dare conto, altresì, degli investimenti e degli interventi in relazione ai quali siano state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti alla data di entrata in vigore del decreto in commento. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – da adottarsi su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro dell'economia e delle finanze e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla presentazione al CIPESS delle citate informative – sono individuati gli eventuali interventi relativi al PNC, oggetto di definanziamento in virtù del mancato perfezionamento delle obbligazioni giuridicamente vincolanti all'atto della prima informativa. Per i decreti successivi al primo si tiene conto delle obbligazioni giuridicamente vincolanti in essere alla data di adozione delle relative informative e dell'inosservanza dei cronoprogrammi procedurali contenenti gli obiettivi iniziali, intermedi e finali dei programmi e degli interventi del medesimo Piano. Ai fini dell'eventuale definanziamento degli interventi si tiene conto anche della loro complessità e del loro stato di avanzamento.

6.

Di particolare rilievo appaiono gli interventi finanziari sul fronte della sanità. Le norme proposte sono destinate a riflettersi sulla dinamica della spesa per investimenti del settore in misura significativa. È il caso di quanto previsto al comma 13 dell'articolo 1 che dispone che gli investimenti destinati alla realizzazione del programma denominato "Verso un ospedale sicuro e sostenibile", già finanziati con il PNC, sono posti a carico del Fondo di cui all'articolo 20, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (disposizione che non si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Campania ma senza che ne venga spiegata la ragione). Si tratta di 1.266 milioni (1.450 meno gli interventi delle due Province autonome e della Campania). Contestualmente, si dispone il riversamento alle entrate dei residui iscritti in bilancio al relativo capitolo del PNC e si

riducono le previsioni di spesa per il triennio pari a 510 milioni, utilizzando tali importi a copertura delle maggiori esigenze relative al PNRR. La Relazione tecnica sottolinea che con tale disposizione ci si limita a modificare la copertura finanziaria del programma, ponendola a valere su risorse nazionali. Per consentire di coprire gli oneri finora previsti per il triennio dal PNC, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20 è incrementata, per l'anno 2024, di 39 milioni di euro, mediante utilizzo delle risorse del d.l. n. 59/2021 disponibili in conto residui.

Al riguardo non si può non osservare come, oltre a ridurre l'ammontare complessivo delle risorse destinabili ad investimenti in sanità (l'aver attribuito il finanziamento del programma al Fondo ex art. 20 incide sulle disponibilità per ulteriori accordi di programma) e a incidere su programmi di investimento regionali già avviati, lo spostamento comporta il rinvio dell'attuazione del progetto a quando saranno disponibili spazi finanziari adeguati. Se è vero, infatti, che al 31 dicembre 2023 le risorse non ancora utilizzate attribuite all'articolo 20 sono pari a 9,9 miliardi e che esse sono state ripartite tra le regioni, il loro utilizzo effettivo è subordinato alla indicazione in bilancio di importi spendibili compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica. In altre parole, pur previste a legislazione vigente, tali risorse non sono già scontate nel tendenziale e quindi richiederanno apposita copertura. Un allungamento dei tempi che dovrebbe essere valutato alla luce dello stato di attuazione dei progetti attivati e che potrebbero registrare fabbisogni difficilmente rinviabili.

Va, infine, sottolineato come la norma preveda una ulteriore riduzione dell'ammontare delle risorse destinate ad investimenti, ponendo a carico dell'articolo 20 anche il finanziamento dei maggiori costi dovuti ad incrementi dei prezzi dei progetti che erano a carico del PNC e che non hanno avuto accesso finora al Fondo opere indifferibili. Anche in questo caso, pur essendo prevista una procedura di selezione accurata (la richiesta regionale, corredata di perizia suppletiva di variante relativa ai maggiori costi e del quadro generale delle distinte fonti di finanziamento destinate agli investimenti interessati è inserita nei Contratti Istituzionali di Sviluppo) le risorse utilizzabili, allo stato non quantificate, ridurranno ancora i fondi destinati ad accordi e, non essendo già scontate nel tendenziale, dovranno trovare spazi adeguati e apposito finanziamento.

IL RAFFORZAMENTO DELLE STRUTTURE AMMINISTRATIVE

7.

Sono numerose le disposizioni che mirano a potenziare l'attività delle strutture deputate al coordinamento, al controllo e alla realizzazione dei progetti del Piano.

Tra queste due mirano a rafforzare le responsabilità per il conseguimento degli obiettivi (art. 2) e le strutture deputate alla prevenzione e al contrasto delle frodi nell'utilizzo delle risorse (art. 3).

La prima è volta a consentire il monitoraggio degli interventi finanziati, in tutto o in parte, con risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza e ad agevolarne la tempestiva attuazione, disegnando un peculiare meccanismo volto a definire:

- il tracciamento dello stato di avanzamento degli interventi e l'aggiornamento dei relativi cronoprogrammi (comma 1);
- l'attivazione di strumenti compulsori ovvero l'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti od intempestivi (comma 2);
- l'attivazione, nel caso di inadempienza accertata dalla Commissione europea, di strumenti sanzionatori nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti od intempestivi, diretti al recupero degli importi percepiti e, in tutto o in parte, rimasti inutilizzati (comma 3).

Con riferimento specifico al comma 3, nel prendere atto della complessa normativa predisposta al fine di ottenere la restituzione degli importi percepiti dai soggetti attuatori, inadempienti, non possono non evidenziarsi perplessità con riferimento alla disposizione contenuta nell'ultimo periodo, laddove si prevede il divieto, per i soggetti attuatori, qualora gli stessi siano società pubbliche, beneficiari di canoni, contributi o di tariffe a carico dell'utenza, di trasferire sulla stessa gli oneri derivanti dall'attività di recupero effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del medesimo comma. Al netto della eccessiva genericità dell'espressione utilizzata (che parrebbe riguardare tutte le società partecipate da enti pubblici, siano essi statali, regionali o territoriali, senza differenza in ragione della tipologia di partecipazione), la perplessità nasce da diverse considerazioni. In primo luogo, attesa la natura societaria del soggetto, la decisione di non trasferire sull'utenza i citati oneri dovrebbe essere presa dai competenti organi sociali, in seno ai quali il rappresentante dell'ente pubblico dovrebbe esprimere tale opinione. In

secondo luogo, in caso di società partecipate da Regioni o enti locali, l’inserimento di una simile previsione all’interno di una legge statale può apparire lesiva delle competenze dei citati enti (non può sottacersi l’ulteriore profilo legato alle eventuali conseguenze sull’equilibrio dei bilanci dei detti enti territoriali in considerazione dell’obbligo di non trasferire tali oneri sull’utenza). Infine, deve ricordarsi che per molte delle attività svolte dalle società pubbliche esistono tariffe stabilite dalle Autorità preposte (ad esempio, dall’ARERA) dalle quali non è possibile discostarsi.

8.

Di rilievo è, poi, la norma che, per la prevenzione e il contrasto delle frodi nell’utilizzazione delle risorse relative al PNRR e alle politiche di coesione (art. 3), prevede un rafforzamento della composizione e delle competenze del Comitato per la lotta contro le frodi (COLAF).

Condivisibile e opportuna la scelta operata di non istituire un nuovo organismo, ma di concentrare le attività nel Comitato che ha già tale compito istituzionale. Infatti, in relazione alle indagini svolte dall’Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF), il COLAF ha assunto la qualifica di Servizio di coordinamento antifrode (*Anti-fraud coordination service - AFCOS*)².

Il COLAF ha funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti, in particolare, al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

Rientrano fra i compiti del COLAF l’esame delle questioni attinenti al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti europei ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati³ e l’elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali, da trasmettere alla Commissione europea, in base all’articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE).

Il Comitato è presieduto dal Ministro per gli Affari Europei o da un suo delegato, ed è composto dal Capo del Dipartimento per gli Affari Europei, dal Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell’Unione europea

² In base all’art.12-*bis* del Regolamento n. 883/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11 settembre 2013, come modificato dal Regolamento 2020/2223 del 23 dicembre 2020).

³ In base alle previsioni del Regolamento (CE) 1828/06 della Commissione, dell’8 dicembre 2006, e al Regolamento (CE) 1848/06 della Commissione, del 14 dicembre 2006, e successive modificazioni.

e da alcuni dirigenti designati dalle amministrazioni centrali e dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

In linea con le sue attribuzioni, la disposizione dell'art. 3 attribuisce al COLAF la competenza, in relazione all'attuazione del PNRR, a verificare, da un lato, le iniziative adottate dalle Amministrazioni interessate per prevenire le frodi o contrastare le stesse, anche promuovendo l'attuazione di protocolli di intesa con la Guardia di Finanza, e, dall'altro, l'efficacia delle iniziative adottate, inserendo i risultati nella Relazione annuale che il COLAF presenta al Parlamento, anche, eventualmente, suggerendo modifiche normative.

Attesa la rilevanza dei compiti affidati al COLAF in relazione al PNRR, è prevista la partecipazione al Comitato dei principali soggetti che, in base alla loro attività istituzionale, operano nel settore dei controlli e del contrasto alle frodi, fra i quali non vi sono solo i rappresentanti delle Forze di Polizia, ma anche quelli della Corte dei conti, dell'Autorità nazionale anticorruzione, dell'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia, della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo del Ministero dell'interno – Direzione Centrale della Polizia Criminale e Direzione Investigativa Antimafia.

In questo modo il Comitato assume il ruolo unitario di organismo all'interno del quale possono essere esaminate, coordinate ed indirizzate le attività più idonee per prevenire il compimento di frodi e per delineare gli strumenti più opportuni per il contrasto delle devianze, assicurando, in questo modo, la tutela delle risorse finanziarie rientranti nel PNRR.

9.

L'articolo 4 interviene, poi, in materia di organizzazione della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. La norma, come altre che la seguono, apporta rilevanti modifiche nella complessiva organizzazione delle strutture ministeriali. Nel caso di specie, tali modifiche sono volte a rafforzare la Struttura di missione PNRR di cui all'articolo 2 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

Al netto di considerazioni generali circa l'inopportunità di norme ordinamentali inserite con decretazione di urgenza in assenza di una valutazione delle complessive necessità organizzative dell'intera P.A., deve rilevarsi la asistematicità della previsione contenuta nel comma 1, lett. b), nella parte in cui, per verificare la coerenza della fase di attuazione

del PNRR rispetto agli obiettivi programmati, vengono attribuite alla Struttura di missione funzioni ispettive presso le Amministrazioni titolari di misure nonché presso i soggetti attuatori.

In particolare, la previsione sembra istituire in capo alla Struttura un potere ispettivo su tutte le Pubbliche amministrazioni (sia pure ai soli fini di verificare lo stato di attuazione del PNRR), potere che non appare coerente con i compiti di mero coordinamento attribuiti dall'art. 95 Cost. alla PCM, presso la quale la predetta Struttura è allocata. Tale asistematicità appare ancor più evidente in caso di esercizio del potere ispettivo nei confronti di Regioni o enti locali, in ragione del principio costituzionale di autonomia che governa i rapporti tra questi e le amministrazioni centrali.

Con l'articolo 8, poi, si dispone il rafforzamento della capacità amministrativa delle Amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori. In particolare, si segnala un particolare incremento delle dotazioni organiche e delle competenze del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del Ministero della salute.

Perplessità suscitano due previsioni. Attraverso il nuovo comma 290-*bis* dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213, si prevede che, al fine di garantire le professionalità necessarie alla realizzazione delle relative opere, i Commissari straordinari di cui ai commi 289 e 290 della legge n. 213 del 2023 possano avvalersi di un numero massimo di 7 esperti o consulenti, scelti anche tra soggetti estranei alla Pubblica amministrazione e anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Tale seconda deroga, in particolare, è finalizzata a consentire l'attribuzione di incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza.

La prima delle due deroghe suscita perplessità perché consentirebbe di avvalersi anche di personale privo dei requisiti meritocratici di comprovata specializzazione che giustificano l'ingresso eccezionale di privati all'interno dell'organizzazione pubblica ed eviterebbe la preventiva valutazione dell'esistenza di idonee professionalità all'interno della medesima P.A., onde evitare inutile e dispendioso spreco di risorse umane.

Perplessità suscita anche la previsione della possibilità concessa al Ministero del turismo di ricorrere a società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato operanti nel settore dei servizi informatici. In particolare, non si comprende la portata del termine “ricorrere” (non appare chiaro, cioè, se la disposizione sia volta a prevedere deroghe alla disciplina in tema di evidenza pubblica di cui al codice dei contratti pubblici) né se con l'utilizzo della definizione “società controllate” il Legislatore intenda riferirsi alle società in house come definite dall'art. 2, comma 1, lett. o) del d.lgs. 175/2016 (società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3).

10.

Il decreto interviene anche per offrire nuovi strumenti per garantire un efficace supporto all'attuazione dei progetti del Piano affidati agli enti territoriali.

In questa direzione muove il comma 1 dell'art. 9 che prevede l'istituzione, presso ciascuna Prefettura, di una struttura organizzativa a geometria variabile, con il compito di favorire le sinergie tra le diverse amministrazioni e i soggetti attuatori operanti in ambito provinciale e di rendere più efficace il monitoraggio degli interventi del PNRR, nonché di rafforzare l'attività di supporto in favore degli enti territoriali.

Il comma 2 prevede la possibilità di attivare altresì “nuclei specifici” di personale, laddove strettamente necessario ai fini della risoluzione di specifiche criticità attuative rilevate in sede di monitoraggio e suscettibili di compromettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR.

Le due misure di rafforzamento del supporto ai soggetti attuatori locali sono presentate, dunque, come la risposta all'esigenza di elevare il grado di efficienza e di efficacia dei processi di gestione e attuazione delle progettualità del PNRR sul territorio.

Al riguardo, due aspetti meritano particolare attenzione. In primo luogo, in un'ottica che continua ad essere caratterizzata da scelte che privilegiano l'accentramento delle funzioni di coordinamento e di controllo del PNRR, l'incardinamento delle nuove strutture previste dall'art. 9, c. 1 negli UTG richiederà da parte di questi ultimi una intensificazione non indifferente dello sforzo organizzativo già posto in essere in occasione del Protocollo d'intesa siglato nel 2022 dal MEF e dal Ministero dell'interno per il supporto e

l'assistenza ai soggetti attuatori territoriali. Nonostante le specifiche misure di rafforzamento della capacità amministrativa previste dall'art. 12, c. 1-*sexies* del d.l. 68/2022 con riferimento al personale delle aree funzionali e l'affiancamento di figure tecniche specializzate messe a disposizione dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali, gli UTG risentono di criticità legate al diffuso sottodimensionamento degli organici della carriera prefettizia cui fanno fronte ormai da tempo attraverso il ricorso massiccio e reiterato alle reggenze.

In secondo luogo, la norma non sembra al momento affrontare i problemi di coordinamento che pure si pongono in relazione ai numerosi altri strumenti già attivati ai fini di garantire un accompagnamento degli enti locali nell'attuazione corretta e tempestiva delle progettualità PNRR e che, alla luce della nuova iniziativa legislativa, non sembrano essersi rivelati pienamente idonei a centrare l'obiettivo. In particolare, si evidenziano significativi punti di tangenza delle istituende cabine di coordinamento con i presidi territoriali costituiti su base provinciale e interprovinciale tra gli UTG e le Ragionerie territoriali dello Stato ai sensi dell'art. 68, co. 1-*septies* del d.l. 68/2022, con il compito precipuo di migliorare l'efficacia complessiva dei processi di gestione e attuazione del PNRR sul territorio. Al riguardo l'art. 9 del decreto-legge si limita a precisare che rimangono comunque ferme le attività riferite a tale forma di cooperazione interistituzionale. Altre unità organizzative sono state strutturate in tutte le Regioni sulla base dei piani territoriali per l'assistenza tecnica approvati nel 2021. Nell'ambito delle stesse, si rammenta, è stato incardinato il personale esperto contrattualizzato in attuazione del progetto 1000 esperti che aveva, tra gli altri, anche il compito di affiancare le amministrazioni territoriali attuatrici nelle procedure complesse connesse ai progetti del PNRR.

L'istituzione delle nuove cabine presso le Prefetture - e degli eventuali nuclei specifici di personale non meglio definiti - è auspicabile sia accompagnata da una chiara e puntuale ridefinizione del perimetro di operatività di ciascuno degli strumenti destinati in vario modo al supporto degli enti locali, differenziando compiti, ruoli, responsabilità e modalità di raccordo con le strutture di *governance* nazionale. Ciò al fine di evitare che il conseguimento dell'obiettivo di miglioramento dell'efficacia ed efficienza della gestione del PNRR a livello territoriale possa essere messo a rischio da un ingorgo di moduli organizzativi differentemente strutturati che finirebbe per disorientare le amministrazioni

locali e disincentivare l'utilizzo delle diverse forme di supporto e assistenza a disposizione.

LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE

11.

Il decreto all'esame, con l'art. 11, interviene sulle regole di gestione finanziaria dei progetti rientranti nel PNRR, incrementando i margini delle anticipazioni che possono essere erogate ai soggetti attuatori delle iniziative del Piano. Come noto, nella disciplina attuale (art. 2 del d.m. 11 ottobre 2021 recante "*Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*") la percentuale di fondi che, in via ordinaria, può essere assegnata in anticipo agli attuatori è fissata al 10 per cento del costo del singolo progetto, salva la possibilità di maggiorazione dell'importo, in casi eccezionali e debitamente motivati dall'Amministrazione titolare dell'intervento. Con l'art. 11 in commento la quota di anticipazione ordinaria viene elevata al 30 per cento, fermo restando l'onere di attestazione, da parte dell'Amministrazione titolare, dell'avvio dell'operatività del progetto (o delle relative procedure propedeutiche) e fatte salve le eventuali maggiori percentuali previste da specifiche disposizioni di legge.

La modifica riguarda sia le "nuove iniziative" finanziate con le risorse del Fondo Next Generation EU-Italia, di cui all'articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, sia i cosiddetti "progetti in essere" finanziati con risorse a valere su autorizzazioni di spesa a legislazione vigente. Anche per questi ultimi, infatti, l'art. 9 del d.l. n. 152/2021 (come modificato dall'art. 6 del d.l. n. 13/2023) aveva consentito l'erogazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di anticipazioni a valere sul conto centrale di tesoreria dedicato ai contributi a fondo perduto del PNRR.

È previsto altresì il recupero, da parte delle Amministrazioni centrali titolari, delle somme anticipate in relazione a misure non più finanziate nel quadro del PNRR, a seguito della revisione approvata l'8 dicembre 2023. All'intervento normativo non sono attribuiti oneri aggiuntivi, nell'ipotesi che esso non comporti maggiore fabbisogno, incidendo su un'operazione di anticipazione di cassa ed operando all'interno delle esistenti disponibilità liquide del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia. Una valutazione che richiede un qualche chiarimento atteso che una accelerazione

auspicabile delle realizzazioni potrebbe determinare un anticipo della spesa con effetti sui saldi di finanza pubblica oltre che sul fabbisogno.

12.

La disposizione muove, quindi, nella direzione di agevolare e accelerare il percorso di realizzazione delle iniziative del PNRR, rimuovendo eventuali ostacoli legati alle carenze di cassa in capo ai soggetti attuatori. Va, infatti, ricordato che la disciplina finanziaria del Piano prevede il rimborso delle spese sostenute da questi ultimi solo in esito al perfezionamento di articolati *iter* di rendicontazione e di controllo degli oneri. A fronte dei tempi richiesti per tali *step* procedurali può effettivamente emergere il rischio di insufficienza dell'anticipazione fissata in via ordinaria al 10 per cento, con conseguente necessità per gli attuatori di fare ricorso alle proprie disponibilità liquide.

Ed in effetti, analizzando i dati disponibili a sistema ReGiS alla data dell'8 marzo 2024, si osserva un generalizzato ricorso alle richieste di anticipi. Sono 173 le misure-submisure per le quali risultano attivate erogazioni in anticipazione: di cui 169 investimenti (poco meno dell'80 per cento delle iniziative di investimento complessive al netto di quelle introdotte con la recente revisione) e 4 riforme (a fronte delle 6 cui sono associate risorse finanziarie). Il totale delle somme erogate in anticipazione è pari a 16,6 miliardi, prevalentemente riconducibili alle annualità 2022 (7,5 miliardi) e 2023 (8,4 miliardi); hanno quasi raggiunto la soglia dei 753 milioni le erogazioni ad inizio 2024.

Il raffronto tra somme anticipate e dimensioni finanziarie complessive delle misure interessate evidenzia un tasso di anticipazione del 13,3 per cento. Scomponendo l'analisi per singola linea di intervento, quasi la metà delle misure-submisure (48,6 per cento) segna un tasso vicino alla soglia massima attualmente in vigore, collocandosi nel *range* 9,5-10,5 per cento. Poco meno del 30 per cento (n. 51) delle iniziative interessate dalle anticipazioni mostra un tasso di erogazione superiore a tale soglia; in 13 di queste fattispecie vengono in rilievo misure che sono state oggetto di parziale definanziamento nell'ambito della revisione, con conseguente incremento del rapporto tra somme già erogate e nuove dimensioni finanziarie complessive.

Nel residuo 22 per cento dei casi (n. 38), il tasso di anticipazione si attesta al di sotto del tetto ordinario del 10 per cento. Va, al riguardo, segnalato come in 10 ipotesi la misura sia stata oggetto di rifinanziamento nell'ambito della recente revisione del Piano, con conseguente innalzamento del denominatore del rapporto. Inoltre, per 14 delle 38 misure

in commento, se il tasso di anticipazione viene calcolato in rapporto ai finanziamenti PNRR associati ai progetti attivati dai soggetti attuatori, piuttosto che al *budget* complessivo della misura, l'indicatore sale al di sopra del 10 per cento, a testimonianza comunque di potenziali esigenze di liquidità superiori alla soglia attualmente in vigore. Al fine di fornire un'indicazione in merito all'efficacia dell'anticipazione di liquidità in essere, le erogazioni possono essere confrontate con la spesa dichiarata come sostenuta a fine 2023, desumibile dalla "Quarta relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR". Pur tenendo in considerazione che il dato della spesa sostenuta può risultare incompleto, in quanto influenzato dalla registrazione a sistema delle informazioni, il confronto restituisce un quadro in cui, per le 173 misure interessate da anticipazioni a fine 2023, le somme erogate (15,9 miliardi) sono state pari a 1,2 volte il valore della spesa sostenuta (13,2 miliardi); gli anticipi hanno quindi consentito di assicurare la liquidità necessaria ai soggetti attuatori, residuando ancora margini di disponibilità di cassa. Sono comunque 33 le misure per le quali il *trend* di spesa ha superato le anticipazioni ricevute dagli attuatori. In questi casi, in media, il rapporto tra somme anticipate e spesa sostenuta è pari al 44 per cento, sicché l'intervento di incremento disposto con l'art. 11 in discorso garantirebbe una piena copertura della maggiore spesa, indipendente dall'*iter* dei rimborsi legati alla rendicontazione degli oneri sostenuti.

La procedura di erogazione dell'anticipazione per i progetti del PNRR è disciplinata in dettaglio dalle circolari della Ragioneria generale dello Stato n. 19 del 27 aprile 2023 e n. 25 del 24 luglio 2023. Per i nuovi progetti la prima circolare prevede un *iter* snello, subordinando la richiesta solamente al previo censimento a sistema ReGiS dell'iniziativa cui la stessa si riferisce e alla dichiarazione di avvio delle procedure di attivazione della misura, ma senza imporre il caricamento a sistema di alcuna documentazione di spesa. L'anticipazione può essere indirizzata all'Amministrazione centrale titolare della misura, nell'importo ordinario del 10 per cento riferito alla dotazione finanziaria complessiva prevista per lo stesso intervento, ovvero direttamente ai soggetti attuatori, parametrando in questo caso la percentuale al finanziamento PNRR assegnato allo specifico intervento in gestione. Il tetto ordinario del 10 per cento può essere superato in casi eccezionali, debitamente motivati nella richiesta dei soggetti attuatori in ordine alle esigenze di cassa derivanti dalle modalità con cui l'intervento deve essere realizzato. A titolo esemplificativo rientrano tra i casi eccezionali le richieste di maggiorazione dell'anticipazione legate alle esigenze di cui al comma 18, dell'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016 (anticipazione all'appaltatore nella misura del 20 per cento, salvo disposizioni derogatorie in senso ampliativo fino al 30 per cento), nonché le richieste di erogazione in favore di interventi che prevedono aiuti e fondi a leva. A seguito dell'erogazione iniziale, l'anticipazione viene reintegrata dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato generale per il PNRR, su richiesta dell'Amministrazione centrale titolare, mediante il rimborso delle spese sostenute e di volta in volta rendicontate, senza necessità di preventivo esaurimento della quota di anticipazione erogata. Per i "progetti in essere" trovano applicazione, in via generale, le regole del circuito finanziario previsto dalle rispettive leggi di settore. Tuttavia, al fine di garantire il tempestivo afflusso di risorse ai soggetti attuatori anche per queste iniziative con l'art. 6 d.l. n. 13/2023 è stata introdotta una apposita procedura finanziaria per erogare somme in anticipazione, nell'ambito delle disponibilità

del conto corrente di tesoreria centrale «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione del Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto», di cui all'articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. In base alla richiamata norma, le erogazioni in anticipazione per i “progetti in essere” sono subordinate all’assenso delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR su cui i progetti insistono e devono essere da queste ultime tempestivamente reintegrate, a valere sui pertinenti stanziamenti di bilancio. L’anticipazione può essere erogata in particolare per sopperire ad esigenze di cassa che si dovessero rendere necessarie per far fronte ai pagamenti per l’avvio degli interventi, ovvero per gli stati di avanzamento progettuali o per il saldo, sulla base degli atti presentati dal Soggetto attuatore e verificati dall’Amministrazione titolare, nei limiti della spesa complessiva autorizzata per ciascun intervento a valere sulle risorse PNRR, qualora l’importo erogabile a valere sulle risorse previste a legislazione vigente non fosse sufficiente a coprire le esigenze stesse.

TAVOLA 4

ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ PNRR: PER MISSIONE E ANNO (in milioni)

Missione	2021	2022	2023	2024	Totale 2021-2024	N° misure
M1		2.443,7	1.642,3	4,6	4.090,6	72
M2	0,6	814,2	1.673,4	185,7	2.673,9	34
M3		1.110,1	132,7		1.242,8	11
M4		959,0	4.444,7	126,0	5.529,7	22
M5		1.433,0	187,8	169,6	1.790,3	20
M6		736,2	288,0	266,7	1.290,9	14
Totale complessivo	0,6	7.496,1	8.368,8	752,6	16.618,1	173

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS all'8 marzo 2024

TAVOLA 5

ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ PNRR: PER FASCIA DI LIVELLO DI EROGAZIONE

Fascia % erogazione	Imp. Erogato (mln euro)	N° misure	Inc. %
Fascia >10,5%	10.730,2	51	29,5%
Fascia 9,5-10,5%	3.277,8	84	48,6%
Fascia > 9,5%	2.610,1	38	22,0%
Totale complessivo	16.618,1	173	100,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ReGiS all'8 marzo 2024

13.

Ulteriori misure di semplificazione sono introdotte in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e in materia di procedimenti amministrativi (art. 12).

L’articolo, in particolare a seguito alla revisione del PNRR adottata con decisione del Consiglio ECOFIN, punta a rispondere all’esigenza di valutare l’opportunità di continuare o meno ad applicare, in relazione a taluni interventi e misure non più finanziati a valere sulle risorse del PNRR, la disciplina acceleratoria di cui al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

A tal fine, si stabilisce l’ultrattività delle norme di semplificazione - senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nel rispetto, per quanto riguarda le norme in

materia di personale, dei relativi limiti temporali - per le procedure connotate da un avanzato stato di progettazione e per le quali alla data di entrata in vigore del decreto siano già state indette le relative procedure di gara.

GLI INTERVENTI RELATIVI A MISURE SPECIFICHE DEL PIANO

14.

Numerose disposizioni sono volte a intervenire su particolari criticità od ostacoli che si pongono alla realizzazione delle misure previste dal Piano.

LE MISURE CHE INTERESSANO LE UNIVERSITÀ E LA RICERCA

15

Sono tre le disposizioni che intervengono su misure che riguardano l'Università. Due di esse attengono alla componente M4C1 ed, in particolare, al tema degli alloggi universitari. Si tratta di un progetto che ha subito una rimodulazione in ragione del mancato raggiungimento dell'obiettivo dei 7.500 alloggi inseriti nel *target* (M4C1-28 "Nuovi alloggi per studenti in case dello studente") in scadenza al 31 dicembre 2022. In seguito alla Decisione di esecuzione del Consiglio UE del 12 settembre 2023 (12259/23) il vecchio *target* è stato trasformato in "*milestone*" ("Aggiudicazione di contratti iniziali per la creazione di posti letto supplementari" entro il 30 giugno 2023) e il *target* modificato (le risorse complessivamente disponibili ammontano a 1,2 miliardi per la realizzazione di 60.000 posti letto aggiuntivi entro il 30 giugno 2026).

Con l'articolo 5 si introduce una struttura commissariale subito efficace (Commissario straordinario e 5 unità di personale oltre alla possibilità di avvalersi di 3 esperti) all'interno del MUR, attivando i poteri sostitutivi previsti nella normativa del PNRR (art. 12, comma 1 del d.l. 77/2021 "decreto semplificazione") per garantire il raggiungimento del *target* previsto per gli alloggi universitari entro 30 giugno 2026.

L'articolo 17 inoltre integra la riforma della legge 338/2000 prevista dal PNRR e già in vigore (misura M4C1R1.7 e la "*milestone*" M4C1-29 completata entro dicembre 2022).

La disposizione modifica l'art. 25 del d.l. 23 settembre 2022, n. 144, allo scopo di rendere ulteriormente appetibile ai soggetti privati la partecipazione ai bandi per la creazione di alloggi e residenze per gli studenti universitari⁴. Per accelerare la realizzazione di questi

⁴ Le novità introdotte sono:

interventi le università statali, gli enti territoriali interessati e gli organismi regionali per il diritto allo studio universitario (anche le amministrazioni e gli enti pubblici beneficiari di finanziamenti del PNRR) possono avvalersi, senza oneri diretti, dei servizi di progettazione e stazione appaltante in capo alla Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici (di cui all'art. 1, commi da 162 a 170 della legge 30 dicembre 2018, n.145).

Va osservato che l'attivazione dei poteri sostitutivi consente sicuramente una capacità decisionale più agile e rapida. Dalla relazione tecnica e da quella illustrativa non è dato comprendere se, in applicazione del comma 6 del d.l. n. 77/2021, sia stata esperita l'opzione interna richiedendo agli uffici di attivarsi per rimuovere le cause dei ritardi e se questa opzione non abbia prodotto risultati entro i 30 gg previsti. Le difficoltà riferite dal Ministero (scarsa attrattività dei bandi pubblici) e le difficoltà nell'avvio degli interventi, possono spiegare la decisione di attivare i poteri sostitutivi. Andrà tuttavia compreso se le novità introdotte con le modifiche alla normativa dell'*housing* universitario di cui l'art. 17 non avrebbero potuto da sole imprimere un'accelerazione, senza dover ricorrere necessariamente ad una struttura commissariale che implica dei costi aggiuntivi.

Per accrescere l'appetibilità dei bandi per la realizzazione di alloggi universitari anche per gli operatori privati, vi era già stata una riforma in questo senso realizzata con l'art. 25 del d.l. 23 settembre 2022, n. 144 che aveva istituito il "Fondo per l'*housing* universitario". Nella riforma del d.l. 144/2022 si apriva alla partecipazione dei privati, ma

-
- 1) Si elimina il riferimento all'importo di 660 milioni all'art.1-bis, comma 1;
 - 2) Comma 2. *"Le risorse destinate ai sensi del comma 1 sono assegnate alle imprese, agli operatori economici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera l), dell'allegato I.1 al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36-, agli altri soggetti privati di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge e agli altri soggetti pubblici, sulla base delle proposte selezionate da una commissione istituita presso il Ministero dell'università e della ricerca, secondo le procedure definite dal decreto di cui al comma 7"*;
 - 3) Il contributo statale per la gestione della residenza dei primi 3 anni a valere su risorse del PNRR potrà essere erogato in anticipo e in una unica soluzione con garanzia bancaria; la possibilità di riconoscere un credito d'imposta, per una quota massima pari all'importo versato a titolo di imposta municipale di competenza, anche ai proprietari degli immobili;
 - 4) Viene ammesso e reso più semplice il cambio di destinazione di edifici esistenti in deroga alle limitazioni urbanistiche previste, se finalizzati alla creazione di residenze universitarie; per la modifica di destinazione è sufficiente una comunicazione (Segnalazione certificata di inizio attività- SCIA) a cui può seguire una verifica da parte della soprintendenza con possibilità di inibire le opere entro 30 gg dalla comunicazione di inizio lavori oppure anche scaduti i 30 gg nel caso verifichi attestazioni false e non veritiere;
 - 5) Il vincolo di destinazione permane sugli edifici interessati per la durata del finanziamento o comunque per un periodo di almeno 12 anni;
 - 6) Per questi interventi è alleviato il vincolo di reperire aree ulteriori per servizi di interesse generale né dotazione minima obbligatoria di parcheggi;
 - 7) Se al cambio di destinazione cambia la rendita catastale in aumento, non determina una variazione ai fini fiscali (non muta né tassazione sugli immobili, né imposte ipotecarie o catastali);
 - 8) Si consente un incremento di volumetria entro il 35 per cento.

condizionandola ad accordi di partenariato con enti pubblici⁵. Con l'articolo 17 comma 2 si consentirebbe la partecipazione anche a soggetti privati, al di fuori di accordi di partenariato, purché soddisfino i requisiti dalle norme sugli appalti pubblici.

Nella RT non vi è alcuna valutazione comparativa tra l'art. 25 del d.l. 23 settembre 2022 già in vigore e il testo dell'art. 17 del d.l. in discussione, né alcuna analisi dell'impatto della precedente riforma della legge 338/2000 in vigore (tra cui apertura ad operatori privati in partenariato con le istituzioni pubbliche, oltre all'effetto dell'aumento del tetto del cofinanziamento dal 50 al 75 per cento e possibilità di offrire gli alloggi sul mercato degli affitti brevi nei periodi di vacanze universitarie) che giustifichi questa ulteriore modifica.

Per rendere i bandi ancora più appetibili agli operatori privati si offre, inoltre, una serie di ulteriori vantaggi (contributo di 3 anni immediatamente esigibile; alleggerimento fiscale⁶; possibilità di ampliare la volumetria beneficio in termini di valore dell'immobile che rimane nel lungo periodo solo per chi ha effettuato l'intervento) di cui sarà necessario valutare il rilievo effettivo.

Infine, con l'articolo 18 si interviene per incentivare la mobilità dei ricercatori e il finanziamento di giovani ricercatori. Con la modifica dell'art. 14 del d.l. 30 aprile 2022, n.3 6, si allarga la platea di ricercatori a cui attribuire fondi per progetti di ricerca (M4C2), estendendola a quelli che hanno partecipato a bandi ERC che non hanno ottenuto il finanziamento ma si sono collocati in posizione ottima (valutazione eccellente) e ai vincitori di Marie-Sklodowska (MSCA). Si consente inoltre (comma 3) ai vincitori delle prove selettive il riconoscimento ai fini della ricostruzione di carriera e di inquadramento, del periodo di servizio maturato o presso l'università o presso l'ente di provenienza.

L'obiettivo è il raggiungimento di due dei target del PNRR eliminando alcune condizioni che ne rendevano complessa l'attuazione. Date le difficoltà di ottenere un numero

⁵ Art. 25 d.l. 23 settembre 2022, comma 2: “Alle risorse del Fondo di cui al comma 1 accedono, **anche in convenzione ovvero in partenariato** con le università, le istituzioni AFAM o gli enti regionali per il diritto allo studio, le imprese, gli operatori economici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera p), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o gli altri soggetti privati di cui all'articolo 1, comma 1, sulla base delle proposte selezionate da una commissione istituita presso il Ministero dell'università e della ricerca, secondo le procedure definite dal decreto di cui al comma 7. Ai componenti della commissione non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.”

⁶ Nella RT si dice che “l'impatto atteso in termini finanziari dall'introduzione dell'agevolazione è del tutto trascurabile dal momento che il mutamento della destinazione d'uso determinerebbe l'attribuzione della categoria catastale A3 (tra le più basse tra quelle esistenti) in relazione alla quasi totalità delle situazioni prese in considerazione”. Dunque, l'impatto è stato considerato solo sull'insieme degli interventi attuali, senza tener conto di nuove fattispecie che potrebbero presentarsi in futuro.

sufficiente di candidati ai bandi per il finanziamento di progetti a giovani ricercatori con riconoscimenti “Seal of excellence” si allarga la platea degli eleggibili a coloro che non hanno ottenuto il finanziamento prestigioso dell’ERC (European Research Council) a condizione che abbiano conseguito una valutazione eccellente. Si tratta comunque di soggetti meritevoli di attribuzione di fondi di ricerca, perché sono comunque stati valutati da commissioni molto selettive che seguono standard internazionali. Stessa osservazione si può applicare ai vincitori di MSCA. Egualmente positivo il risultato che si intende conseguire con il comma 3. Si punta infatti a rendere appetibile la mobilità reciproca tra università ed enti di ricerca di ricercatori che hanno maturato una esperienza pregressa, garantendo il riconoscimento dell’anzianità e del ruolo acquisiti nell’istituzione di origine. La norma equipara il trattamento di questi ricercatori candidati alle norme che si applicano alla mobilità dei professori che si trasferiscono da una università di origine ad un’altra.

LE MISURE PER L’ISTRUZIONE

16

L’articolo 13 introduce misure di semplificazione per quanto riguarda l’attuazione della Missione 4 Istruzione e Ricerca – Componente 1 in materia di Riforma del sistema ITS e di Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria – ITS. Le modifiche alla legge 15 luglio 2022, n. 99, per quanto certamente ispirate da necessità di speditezza per la effettiva realizzazione degli obiettivi previsti, introducono elementi di incoerenza e possibili criticità che possono pregiudicare la continuità formativa assicurata dagli ITS Academy. La disposizione, infatti, prevede deroghe, sebbene transitorie, al “cofinanziamento obbligatorio” e alla utilizzabilità delle risorse del fondo di cui all’art. 14, comma 5, per finalità diverse da quelle originariamente ipotizzate, quali le spese di gestione ordinaria. Sebbene la soluzione ipotizzata possa eliminare possibili lentezze che caratterizzano le fasi di avvio di nuove attività, non può essere trascurato il fatto che, al termine delle facilitazioni legate alla “fase straordinaria”, gli effetti di tali deroghe si potrebbero tradurre in una compressione dell’efficienza degli Istituti di formazione ovvero, con maggiore probabilità, in un successivo aggravio rispetto alle ordinarie capacità di spesa, in particolar modo per la gestione ordinaria.

Di rilievo sono anche le misure assunte in materia di riforma del sistema di orientamento, di reclutamento dei docenti, di didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico e di nuove competenze e nuovi linguaggi (art. 14). Si tratta principalmente di modifiche riguardanti le disposizioni introdotte di recente su reclutamento, formazione e valutazione del personale docente allo scopo di perseguire con maggiore puntualità la realizzazione della Missione 4 – Componente 1. Al riguardo l'articolo 14 comma 7, con cui si prevede l'anticipazione anche per le annualità successive delle facoltà assunzionali già autorizzate con il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, ai soli fini di poter bandire i concorsi PNRR per assicurare il target finale del PNRR di assunzione di 70.000 docenti. Peraltro, in tema di semplificazione e razionalizzazione delle disposizioni riguardanti il reclutamento, sarebbe auspicabile valutare, sul piano generale, se non siano ridondanti le procedure autorizzatorie riferite a piani assunzionali a carattere ordinario adottati in conformità alle norme vigenti in materia.

Sempre per esercitare una azione di stimolo per la realizzazione della Missione 4, a decorrere dal 1° aprile 2024 e fino al termine dell'anno scolastico 2025-2026, si dispone che il contingente di personale comandato già individuato dal Ministero dell'istruzione e del merito e dalla Unità di missione per il PNRR sia incrementato di ulteriori cinque unità tra docenti e assistenti amministrativi da porre in posizione di comando presso l'amministrazione centrale, per svolgere attività di supporto alle istituzioni scolastiche nell'attuazione delle azioni sulla digitalizzazione del PNRR. Con l'analoga finalità di rafforzamento, i restanti commi dell'articolo 14 apportano, principalmente, modifiche di tipo procedurale alle disposizioni vigenti in materia di spesa per il personale destinatario di incarichi temporanei già reclutato ed in corso di reclutamento.

L'articolo 15 interviene in materia di istituti tecnici e professionali con l'intento di agevolare il processo di riforma dell'istruzione tecnica, avviata con il decreto-legge n. 144/2022 che prevedeva l'adozione, entro il 31.12.2023, ora procrastinata al 31.12.2024, di un regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400/1988, previo parere della Conferenza Stato-Regioni (che costituisce target specifico per il definitivo conseguimento della milestone europea). Nello specifico, la disposizione esplicita meglio alcuni criteri previsti dal citato decreto-legge per l'esercizio del potere regolamentare da

parte del Governo, in modo da ridurre l'eccessiva ampiezza di talune previsioni e consentire un'adozione puntuale dei regolamenti, nonché garantire la tempestiva adozione dei provvedimenti attuativi e, quindi, l'implementazione della riforma secondo quanto previsto dal cronoprogramma del PNRR, eliminando l'adozione di alcuni decreti attuativi, previsti dal testo vigente del decreto-legge n. 144/2022.

Vengono, infine, introdotte novità di rilievo sull'assetto della *governance* della Scuola di alta formazione dell'istruzione di cui all'articolo 16-*bis* del decreto legislativo n. 59 del 2017. Essa viene, sostanzialmente, ricondotta, sia sotto il profilo gestionale che finanziario ed amministrativo, all'interno delle strutture del Ministero. Le funzioni di supporto e coordinamento delle attività che restano intestate alla Scuola sono affidate ad una "Segreteria tecnica", mentre il Ministero acquisirebbe ulteriori risorse umane da dedicare al funzionamento. Si realizza in tal modo una razionalizzazione degli oneri previsti, poiché la collocazione della Scuola nell'alveo del Ministero elimina le spese di funzionamento necessarie per la locazione della sede. Tuttavia, poco convincente appare il mantenimento degli Organi così come previsti nella previgente formulazione (Presidente, dei componenti del Comitato di indirizzo e Comitato scientifico internazionale), i quali si troverebbero ad esercitare una funzione di indirizzo ma privi delle leve di azione che caratterizzano le amministrazioni dotate di autonomia organizzativa e finanziaria.

LE MISURE IN MATERIA DI GIUSTIZIA

17.

Le "*Disposizioni urgenti in materia di giustizia*" più rilevanti contenute nel Capo VI del decreto in esame (artt. 22-27), tenuto conto delle modifiche dei traguardi e degli obiettivi approvate dal Consiglio Ecofin l'8 dicembre 2023, introducono ulteriori misure volte all'efficientamento complessivo del sistema giudiziario. Ciò attraverso le leve della digitalizzazione e del potenziamento del capitale umano mediante nuovi reclutamenti, stabilizzazione del personale precario, specifici incentivi per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR, una procedura concorsuale derogatoria per magistrati tributari, e, al medesimo tempo, modificando la disciplina processuale civile in materia di pignoramento di crediti verso terzi, avviando la digitalizzazione e l'interoperabilità del casellario giudiziario ed introducendo modifiche e sensibili differimenti operativi in tema

di giustizia riparativa. Gli artt. 22 e 23, in particolare, contengono un sistema di incentivi per gli Uffici giudiziari che raggiungono gli obiettivi annuali di riduzione del numero di cause pendenti civili e per attrarre e trattenere in servizio il personale PNRR⁷.

Il Piano per la Giustizia, infatti, ha riguardato il profilo delle nuove assunzioni che hanno coinvolto personale qualificato a tempo determinato per gli Uffici per il processo (UPP), incaricato dell'abbattimento dell'arretrato, con cospicue immissioni in servizio a far tempo da febbraio 2022 per la giustizia ordinaria. Questi, infatti, sono gli uffici principalmente dedicati alla lavorazione dell'arretrato giudiziario, nel disegno di cui al d.l. 9 giugno 2021, n. 80 ed al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, che, in assenza dell'intervento normativo in esame, sono destinati a subire una riduzione del personale a conclusione dell'operazione, e del corrispondente incarico a tempo determinato dei neoassunti, ed a passare, nel 2026, alla funzione di supporto al giudice per la quale erano stati originariamente pensati (art. 16-octies del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179).

Il Ministero della giustizia ha proceduto al reclutamento straordinario di 12.457 funzionari, con 12.308 immissioni, 8.844 unità di personale in servizio e 3.464 unità dimesse (al 31.12.2023), altresì avviando la procedura di scorrimento delle graduatorie di merito ancora capienti e predisponendo un nuovo bando in via di pubblicazione per reclutare circa 4.000 unità di addetti UPP. Il numero complessivo di Uffici per il Processo, tra neoistituiti e preesistenti è di 922 (di cui 156 presso le Corti di appello e 773 presso i Tribunali), con un contingente di personale assegnato di 16.916 unità, ripartite tra Giudici onorari, tirocinanti ed AUPP. L'obiettivo finale dell'Investimento in capitale umano (target M1C1-39) è stato oggetto di revisione e, attualmente, prevede che entro il 30 giugno 2024 siano in servizio almeno 10.000 unità di personale anche attraverso la proroga dei contratti in essere, consentita dal d.l. 215/2023 fino al 30 giugno 2026.

L'articolo 22 apporta modifiche al decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, ed interviene sugli articoli 11 e 14 del decreto-legge (cui si aggiunge un articolo 16-*bis*), con la duplice finalità di non vanificare le complesse procedure selettive messe in atto, in particolare dal Ministero della giustizia, per colmare le significative scoperture di personale attraverso l'estensione della platea di

⁷ Entro dicembre 2024 è prevista la riduzione del 95 per cento dell'arretrato del 2019 presso i Tribunali (337.740) e le Corti di appello (98.731) ed entro giugno 2026 la riduzione del 90 per cento delle cause pendenti al 31/12/2022 presso i Tribunali relative a fascicoli iscritti dal 01/01/2107 (1.197.7869 e la riduzione del 90 per cento delle cause pendenti al 31/12/2022 presso le Corti di appello relative a fascicoli iscritti dal 01/01/2018 (179/306).

potenziali partecipanti al concorso e al contempo prefigurare percorsi di stabilizzazione in deroga all'articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017, sia pure nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente e dei posti disponibili in organico. Si tratta di misure con cui si intende incidere in senso migliorativo sulla scarsa attrattività delle forme di lavoro a termine rese necessarie per l'attuazione del PNRR.

Queste Sezioni riunite, nello svolgimento della funzione ausiliaria al Parlamento, hanno in più occasioni sollecitato l'individuazione di misure adeguate in vista del ritorno all'operatività ordinaria degli UPP, una volta esauriti gli obiettivi contingenti di lavoro per il recupero dell'arretrato, per il miglioramento dell'efficienza del sistema giustizia.

Nella medesima prospettiva si colloca l'introduzione del comma 12-*quater*, che disciplina l'evenienza per cui il lavoratore assunto a tempo determinato alle dipendenze del Ministero della giustizia risulti vincitore di un concorso indetto per l'assunzione a tempo indeterminato alle dipendenze di altra Pubblica amministrazione prevedendo che, in tal caso, la data di immissione in ruolo può essere differita fino al termine del rapporto a tempo determinato e non oltre il 30 giugno 2026, previo assenso di tale amministrazione. Desta perplessità la concreta applicabilità di tale previsione poiché non si ravvisano le motivazioni sostanziali che possano spingere sia il dipendente a rinviare al 2026 la stipula di un contratto a tempo indeterminato, sia l'amministrazione ad esprimersi favorevolmente sul mancato reclutamento, per un lungo lasso temporale, di una risorsa selezionata mediante una procedura selettiva concorsuale.

L'art. 27 (*“Modifiche al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, in materia di giustizia riparativa”*) introduce un differimento delle disposizioni transitorie in materia di giustizia riparativa, di cui agli artt. 92 e 93 del d.lgs. n. 150/2022, facendo slittare di un anno, al 31 dicembre 2023, i termini ivi previsti, stante l'esigenza di intervenire in modo organico per realizzare l'organizzazione dei servizi presupposti per l'effettività della medesima.

Infatti, tra gli obiettivi del PNRR, costituisce assoluta novità e cardine della riforma c.d. Cartabia di cui al d.lgs. n. 150, che ha disciplinato l'*“Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”*, l'introduzione di una disciplina organica in materia, a carattere volontario e coinvolgente le vittime del reato, accompagnando senza sostituire la risposta punitiva dello Stato, secondo standard e paradigmi di *restorative justice* maturati nelle esperienze

europee ed internazionali. La relazione illustrativa definisce congruo il lasso temporale di posticipazione dell'effettivo avvio dei programmi (30 giugno 2024).

Al riguardo, stante la perdurante scarsità delle domande di iscrizione all'elenco dei mediatori, la frequente richiesta, rivolta all'Autorità giudiziaria (ed allo stato per lo più negata), di accesso allo svolgimento di programmi di giustizia riparativa e la situazione descritta nella relazione illustrativa, per cui anche l'Amministrazione ha esternato l'inattività del sistema (circolare 31 agosto 2023), si auspica il rispetto del nuovo termine fissato, che, invero, appare assai ravvicinato nella scadenza al fine di consentire l'organizzazione dei servizi ai vari livelli (operatività dei Centri pubblici preposti, l'accreditamento dei mediatori esperti presso il Ministero della giustizia, la definizione delle attività della Conferenza nazionale e delle Conferenze locali per la giustizia riparativa).

LE MISURE IN TEMA DI INVESTIMENTI CENTRALI

18

In tema di investimenti infrastrutturali non territoriali, numerosi sono gli interventi che modificano il quadro finanziario di riferimento ricompresi nel complesso intervento di riprogrammazione delle risorse afferenti al PNC. Rinviando alla completa analisi fornita in relazione alle misure di rifinanziamento e alle conseguenti modalità di copertura degli oneri a commento dell'art. 1 del decreto, ci si limita ad offrire ora solo un dato di sintesi. Dalle modifiche apportate complessivamente con i commi 6 e 8 dell'art. 1 derivano rinvii di spesa per gli interventi infrastrutturali per 1.239,7 milioni, di cui 410 milioni sulle linee ferroviarie regionali, 440 milioni sul programma di messa in sicurezza di ponti e viadotti, 100 milioni sulle infrastrutture portuali, 10 milioni sul progetto "Ultimo e penultimo miglio", 170 milioni sull'elettrificazione delle banchine e 109,7 milioni recuperati dal contributo in conto impianti riconosciuto a RFI. Gli investimenti ferroviari, in realtà, sono anche uno dei tre ambiti oggetto di rifinanziamento, manifestando per gli anni 2026 e 2028 un fabbisogno aggiuntivo di risorse per 52,8 milioni.

Alla rimodulazione dei programmi finanziari per gli interventi infrastrutturali contenuta nel primo articolo del decreto si aggiungono le disposizioni previste dall'art. 28, di carattere invece esclusivamente ordinamentale, destinate a recepire le modifiche apportate dalla Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea dell'8

dicembre 2023 agli interventi del PNRR di competenza del MIT, e di RFI in qualità di soggetto attuatore della M3C1.

Gli aspetti negoziali tra Stato e RFI concessionario della rete ferroviaria sono infatti regolati dallo strumento del Contratto di programma (parte investimenti) che definisce diritti e obblighi delle parti, ma soprattutto, include l'articolazione degli investimenti secondo piani finanziari per fonte di finanziamento. Il Contratto di programma vigente (2022-2026) è stato approvato con delibera del CIPESS nell'agosto del 2022 e il relativo Aggiornamento è stato approvato a novembre 2023, senza tenere conto ovviamente delle modifiche al PNRR approvate nel successivo mese di dicembre. Per garantire quindi certezza giuridica dei nuovi obblighi contrattuali modificati in conseguenza della riprogrammazione di lavori e di risorse finanziarie connesse alla rimodulazione del Piano, interviene l'art. 28 che rimette ad un decreto interministeriale la puntuale rimodulazione delle fonti di finanziamento relative agli interventi della M3C1 (di cui è soggetto attuatore RFI) e la ricognizione delle risorse nazionali liberate per effetto di tali modifiche e utilizzabili nell'ambito del prossimo aggiornamento del CdP 2024.

La procedura semplificata cui il decreto-legge fa rinvio risponde dunque ad una esigenza acceleratoria in ordine all'avvio degli interventi da parte del gestore e nello stesso tempo conferma e rafforza in termini obbligatori le modifiche di fatto già intervenute a seguito della revisione del Piano.

LE MISURE IN TEMA DI INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

19

Agli investimenti infrastrutturali locali sono dedicati poi gli articoli dal 32 al 35 del capo IX del decreto (disposizioni urgenti in materia di investimenti) contenenti norme destinate a adeguare aspetti giuridici e finanziari al nuovo programma di investimenti PNRR.

In particolare, gli artt. 32 e 33, in conseguenza della fuoriuscita dal PNRR della misura *Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica - Componente 4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica - Investimento 2.2 - Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni*, intervengono sulle disposizioni della legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 139 e ss. legge n. 145/2018) relative agli investimenti per la messa in sicurezza di territori ed edifici pubblici dei comuni, c.d. medie opere (oltre 9 miliardi di finanziamenti dal 2021 al 2030), e sulle

disposizioni dettate dalla legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 29 e ss., legge n. 160/2019) in materia di investimenti per l'efficientamento energetico e lo sviluppo territoriale sostenibile, c.d. piccole opere (finanziamenti per 500 milioni annui dal 2020 al 2024).

Attraverso un complesso intervento di tipo chirurgico, si opera una revisione della disciplina dettata per le medie e piccole opere comunali che, abrogate le norme che facevano espresso riferimento al PNRR, ripristina tendenzialmente il quadro giuridico delineato al momento della introduzione delle misure e opera alcune semplificazioni rese necessarie alla luce della progressione attuativa dei programmi di investimento.

Le modifiche si concentrano prioritariamente nella revisione della tempistica relativa alla conclusione dei progetti e agli step intermedi strettamente connessi all'erogazione dei contributi o al mantenimento di quelli già corrisposti, nelle modalità di pagamento delle somme assegnate e nelle attività di monitoraggio e rendicontazione dei progetti.

Sia per le medie che per le piccole opere le revisioni operate al fine di assicurare una semplificazione del circuito finanziario recepiscono sostanzialmente alcune misure che l'Amministrazione titolare aveva già adottato al fine di velocizzare il processo di liquidazione delle risorse e superare alcune criticità riscontrate.

La Corte, nel recente rapporto sullo stato di avanzamento della misura M2C4I2.2 (Delibera 19/2024/G della Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato), ha potuto constatare come *“considerata l'evoluzione delle erogazioni, le soluzioni approntate dall'Amministrazione per assicurare maggiore celerità alle procedure di liquidazione delle risorse appaiono aver avviato un percorso migliorativo che potrebbe garantire una maggiore liquidità agli enti locali”*.

Come detto, sia per le medie che per le piccole opere viene individuato un sistema unico di monitoraggio e rendicontazione per tutti i progetti. È apprezzabile tale intervento di unificazione dei sistemi, fino a questo momento distinti per i progetti finanziati dalle risorse nazionali (sistema BDAP- MOP di cui al d.lgs. 229/2011) e per quelli confluiti nel PNRR (sistema ReGiS di cui all'art. 1, c. 1043 legge 178/2020). Nonostante che la linea progettuale sia uscita dal Piano e che il sistema di monitoraggio BDAP-MOP fosse stato implementato in modo tale da consentire anch'esso la tracciabilità di tutte le informazioni necessarie ai fini della costante verifica degli step amministrativi/procedurali richiesti per l'erogazione delle risorse o la loro eventuale revoca, la scelta è ricaduta sulla piattaforma ReGiS, in risposta, presumibilmente, ad esigenze anche in questo caso di semplificazione.

L'indicazione del sistema unico di monitoraggio e rendicontazione è accompagnata dalla previsione di specifici obblighi informativi a carico dei soggetti attuatori, sia per i progetti di efficientamento energetico e sostenibilità, sia per quelli relativi alle opere di messa in sicurezza. In particolare, si richiede di alimentare "integralmente" il sistema, nel termine di sei mesi dalla conclusione del progetto, ovvero per gli enti che abbiano già provveduto ad aggiornare le informazioni e concluso i lavori, entro sei mesi dall'entrata in vigore della disposizione di legge.

Non ponendo in dubbio l'interoperabilità del sistema ReGiS con il monitoraggio BDAP-MOP utilizzato finora dai comuni per i progetti non confluiti nella misura del PNRR, andrà chiarito, attraverso il necessario aggiornamento delle circolari e dei manuali di istruzione sulle attività di monitoraggio e rendicontazione, l'effettivo contenuto di tale obbligo informativo ed in che misura esso si differenzi rispetto agli adempimenti già richiesti dalla normativa previgente. La questione non appare di poco conto considerando che il precetto normativo risulta rafforzato da un meccanismo sanzionatorio (recupero delle risorse erogate) in caso di inadempimento; una penalizzazione che non trova applicazione per nessun'altra linea progettuale monitorata nel sistema ReGiS, ma che, almeno per quanto riguarda le piccole opere, viene ripresa dalla disciplina contenuta nella legge di bilancio istitutiva della misura.

Da ultimo si segnalano gli interventi di revisione disposti dall'art. 32 ai commi 143 e 145, art. 1 della legge di bilancio per il 2019, che introducono il recupero al bilancio dello Stato delle eventuali economie connesse ai ribassi d'asta e delle somme derivanti dalla revoca dei contributi concessi. Il testo previgente del comma 143 contemplava, infatti, la possibilità di utilizzare entro sei mesi dal collaudo (o regolare esecuzione) i risparmi derivanti dai ribassi d'asta per finanziare nuovi investimenti aventi la medesima finalità. Una facoltà che era stata confermata nei provvedimenti di assegnazione di risorse per i progetti finanziati dalla legge di bilancio per il 2019, mentre è stata esclusa nel decreto ministeriale del 19 maggio 2023 relativo agli interventi finanziati con le risorse PNRR per le annualità 2023-2025. Inoltre, il comma 145 della legge 145/2018 autorizzava l'utilizzo, ai fini dello scorrimento della graduatoria dei progetti dichiarati ammissibili, delle somme recuperate dalla revoca dei contributi precedentemente assegnati. La previsione del recupero delle risorse al bilancio statale se da una parte costituisce indubbiamente uno stimolo al corretto e tempestivo utilizzo dei fondi a disposizione di

ciascun ente beneficiario, dall'altra suscita qualche perplessità in considerazione del fatto che quelle clausole erano comunque preordinate ad ottimizzare l'impiego dei contributi statali a fronte di un fabbisogno finanziario per le politiche di investimento comunali costantemente superiore rispetto alle risorse disponibili.

20.

Gli articoli 34 e 35 riguardano invece due misure PNRR (M5C2I2.2 Piani urbani integrati e M5C2I2.1 Progetti di rigenerazione urbana) che sono state in parte definanziate con la decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, al fine di rispondere all'esigenza di mantenere nel Piano solo i progetti compatibili con le relative tempistiche e le condizionalità. Per la prima misura la norma provvede a ridefinire il finanziamento a carico del PNRR riportato al comma 21 dell'art. 1 della legge n. 160/2019, che da 2.493,79 milioni previsti nella versione iniziale, scende a 900 milioni. Conseguentemente viene stabilito in 1.593,80 milioni l'ammontare delle risorse nazionali sostitutive, a valere sulle coperture previste dall'art. 1 del decreto. Con riferimento agli investimenti comunali per la rigenerazione urbana si dispone la modifica del comma 42-*bis* dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2020 prevedendo il limite di 1.500 milioni per il finanziamento a valere sul dispositivo europeo di ripresa e resilienza. Per tale linea progettuale, non essendo stato modificato il comma 43 dell'articolo 1 citato, nel quale è previsto il riferimento al sistema di cui al d.lgs. 229/2011 per i progetti di rigenerazione urbana finanziati ai sensi del comma 42, si mantiene il doppio binario di monitoraggio e rendicontazione.

Trattandosi di misure comunque rimaste nell'ambito del PNRR ed al fine di garantire quindi il pieno raggiungimento degli obiettivi stabiliti, ad esse si applicano le disposizioni di cui all'art. 2 del decreto concernenti gli obblighi di aggiornamento entro trenta giorni dei cronoprogrammi procedurali e finanziari.

Alle misure descritte, tese a ridefinire il quadro giuridico e finanziario di alcuni investimenti infrastrutturali locali al fine di assicurare la continuazione delle linee progettuali e la loro concreta e tempestiva realizzazione, fanno da contraltare le previsioni contenute all'art. 1, c. 8, lettere d) ed e) che concorrono ad assicurare copertura agli oneri derivanti dai commi 1,6 e 7 dell'art. 1 del decreto e che dispongono la riduzione di autorizzazioni di spesa finalizzate al finanziamento degli investimenti dei comuni. In particolare, 734,5 milioni per le annualità 2026 e 2027 vengono recuperati dalle risorse destinate alle medie opere (oltre il 50 per cento dei contributi previsti per il biennio) e

1.060 milioni sono invece sottratti alla linea di finanziamento per gli investimenti comunali introdotta dall'art. 1, c. 44 della legge di bilancio 2020 e destinata al rilancio per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale del Paese. I settori di spesa selezionati per l'ammissibilità ai finanziamenti riguardano importanti priorità come l'edilizia pubblica, inclusi manutenzione e sicurezza ed efficientamento energetico, la manutenzione della rete viaria, dissesto idrogeologico, prevenzione del rischio sismico e valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Il taglio delle risorse disposto dal decreto-legge comporta il totale annullamento dei finanziamenti previsti per le annualità 2027 e 2028 e l'abbattimento del 65 per cento nel 2029.

GLI INCENTIVI ALLE IMPRESE DEL PIANO TRANSIZIONE 5.0

21

L'art. 38 del decreto in esame introduce la disciplina del nuovo piano Transizione 5.0 che costituisce una delle nuove misure del capitolo REPowerEU, introdotta nel PNRR nel quadro della revisione complessiva approvata l'8 dicembre 2023. All'investimento sono associate risorse per 6,3 miliardi, destinati a supportare la transizione dei processi produttivi delle imprese italiane verso metodi di produzione più sostenibili, puntando a conseguire un target finale di risparmio di 0,4 Mtep nel consumo di energia finale nel periodo 2024-2026, da ottenersi attraverso gli investimenti agevolati.

In linea di continuità con il piano Transizione 4.0 anche la nuova misura opera nelle forme del credito d'imposta a fronte di specifici investimenti in beni strumentali 4.0, materiali (macchine utensili, robot, magazzini automatizzati) e immateriali (software), effettuati nel biennio 2024-2025 e interconnessi al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura.

22

Rispetto al sistema di crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali attualmente in vigore e che continuerà ad operare in parallelo fino al 2025, il piano Transizione 5.0 si differenzia quanto a finalità, intensità e struttura del beneficio fiscale, modalità operative e condizioni di fruizione.

In merito al primo profilo, in coerenza con l'iniziativa REPowerEU, l'agevolazione è subordinata al conseguimento di ben definiti obiettivi di efficienza energetica, dovendo

gli investimenti essere inseriti nell'ambito di un progetto di innovazione che comporti un risparmio energetico almeno del 3 per cento, a livello di impresa, o del 5 per cento per il processo produttivo interessato. Nel rispetto di tali requisiti e del principio del "non arrecare un danno significativo all'ambiente", possono essere agevolati anche gli investimenti in beni necessari per l'autoproduzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili (escluse biomasse) e le spese per la formazione in competenze per la transizione ecologica, queste ultime entro il 10 per cento dell'investimento complessivo, con un tetto a 300 mila euro e limitazione all'attività di formatori esterni all'azienda. Per quanto riguarda l'energia solare, saranno agevolabili solo i pannelli fotovoltaici a elevate prestazioni, inclusi nel registro dell'Enea sulle produzioni europee.

Quanto al beneficio fiscale, quest'ultimo è parametrato, in via decrescente, alle dimensioni dell'investimento, concentrandosi pertanto nelle realtà aziendali di piccole e medie dimensioni, nonché, in via crescente, alla capacità di risparmio energetico generato, premiando così le iniziative più ambiziose rispetto alla soglia minima richiesta, in chiave di supporto alla transizione ecologica. Sulla base delle combinazioni di tali elementi sono introdotti i seguenti crediti d'imposta:

- per gli investimenti fino a 2,5 milioni l'incentivo arriverà al 45 per cento nella terza classe di efficienza energetica, cioè quella che darà risultati migliori di risparmio (almeno il 10 per cento per l'unità produttiva o 15 per cento per il processo), scendendo al 40 per cento e al 35 per cento nella seconda classe di risparmio (dal 6 a 10 per cento per unità produttiva e 10-15 per cento per il processo) e nella prima (rispettivamente dal 3 al 6 per cento e dal 5 al 10 per cento);
- per gli investimenti nella fascia 2,5-10 milioni il credito d'imposta è commisurato al 25, 20 e 15 per cento, rispettivamente, nelle tre classi di efficienza energetica;
- per quelli più grandi (tra 10 e 50 milioni) il beneficio fiscale nelle tre classi è fissato al 15, 10 e 5 per cento.

Rispetto all'attuale piano 4.0, quindi, l'intensità del beneficio fiscale risulta molto più elevata, soprattutto per gli investimenti di classe dimensionale più bassa e forieri di maggiori risparmi energetici, raggiungendo il 45 per cento, a fronte del 20 per cento dell'incentivo in essere. Anche sotto il profilo della velocità di fruizione il nuovo credito d'imposta appare più favorevole rispetto a quello in vigore; esso è utilizzabile in compensazione entro il 2025, in luogo delle tre quote annuali di quelli del piano

Transizione 4.0. Solo per l'eventuale eccedenza a tale data è previsto il trasferimento in avanti in cinque quote annuali di pari importo.

23

L'esigenza di garantire il perseguimento di ben delineati obiettivi tecnici, definiti in termini di risparmio energetico dalla norma e dal PNRR, ha richiesto l'introduzione di forme di controllo più stringenti rispetto a quelle attualmente in essere per il piano 4.0. Queste si sostanziano in due momenti di certificazione da parte di un valutatore indipendente: uno *ex ante* attestante il rispetto dei criteri di ammissibilità relativi alla riduzione del consumo di energia e uno *ex post* attestante l'effettiva realizzazione degli investimenti in conformità con quanto riportato nella certificazione iniziale. Gli oneri dell'attività di valutazione indipendente, per le PMI, sono riconosciuti in aumento del credito d'imposta, fino all'importo di 10.000 euro e dei limiti massimi del beneficio riconoscibile.

In coerenza con precedenti osservazioni di questa Corte vertenti sull'attuale sistema di crediti d'imposta, i benefici del piano Transizione 5.0 sono soggetti ad una serie di passaggi formali di registrazione, prenotazione, monitoraggio e maturazione dell'incentivo, utili ad assicurare un adeguato bilanciamento tra automatismo di fruizione e possibilità di verifica della spettanza dei benefici fiscali e della relativa copertura finanziaria.

È al riguardo prevista la prenotazione degli incentivi mediante comunicazione telematica al GSE con la descrizione dei cespiti e il costo preventivato, a cui va allegata la certificazione indipendente *ex ante*. Sulla base di queste informazioni, il GSE trasmette quotidianamente, con modalità telematiche, al Ministero delle imprese e del *made in Italy*, l'elenco delle imprese che hanno validamente chiesto di fruire dell'agevolazione e l'importo del credito prenotato, assicurando che il valore complessivo dei progetti ammessi a prenotazione non ecceda il limite di spesa stanziata. Successivamente, devono essere inviate al GSE comunicazioni periodiche sull'avanzamento dell'investimento, fino all'attestazione del suo completamento, mediante la certificazione indipendente *ex post*. Il GSE trasmette all'Agenzia delle entrate, con modalità telematiche definite d'intesa, l'elenco delle imprese beneficiarie di cui al presente comma con l'ammontare del relativo credito d'imposta utilizzabile in compensazione. Il Ministero delle imprese e del *made in Italy* provvede allo sviluppo, implementazione e gestione di una piattaforma informatica finalizzata a consentire l'attività di monitoraggio e controllo sull'andamento della misura agevolativa, anche ai fini del rispetto dei limiti finanziari, nonché per facilitare la valutazione, lo scambio e la gestione dei dati trasmessi dal GSE, ovvero il monitoraggio di altre misure incentivanti, in modo da individuare sinergie attivabili con altre fonti di finanziamento europee, con particolare riguardo ai settori maggiormente strategici per la competitività e l'autonomia tecnologica nazionale e dell'Unione europea. La piattaforma è funzionale anche a consentire l'elaborazione di un rapporto analitico sull'efficacia degli investimenti PNRR assegnati alla titolarità del Ministero delle imprese e del *made in Italy*.

Per finalità di controllo, oltre agli obblighi di conservazione della documentazione idonea a dimostrare l'effettivo sostenimento e la corretta determinazione dei costi agevolabili, è richiesta, in via obbligatoria per tutti i soggetti fruitori dell'incentivo, una certificazione del revisore legale riguardante l'effettivo sostenimento delle spese ammissibili e la corrispondenza della documentazione contabile. A titolo di ausilio finanziario, per le sole imprese non soggette all'obbligo di revisione legale dei conti, le spese per la certificazione in discorso sono ammesse ad incremento del credito d'imposto, fino all'importo di 5 mila euro.

Nella fase di controllo sulla spettanza del beneficio fruito, nonché sul rispetto delle condizioni imposte dal PNRR, un ruolo centrale è assegnato al GSE al quale è assegnato *ex lege* il ruolo di litisconsorte necessario nell'ambito dei giudizi tributari sugli eventuali atti dell'Agenzia delle entrate di recupero degli importi indebitamente compensati. Il quadro dei presidi al corretto impiego delle risorse è completato dall'introduzione di uno specifico meccanismo di *recapture* delle somme compensate, in presenza di particolari operazioni inerenti agli investimenti effettuati (quali la cessione a terzi, la destinazione a finalità estranee alle finalità d'impresa o a strutture produttive diverse da quelle previste). La regolamentazione attuativa della misura in commento è rimessa all'adozione di uno o più decreti del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica; sebbene l'entrata in vigore di tali decreti non condizioni la maturazione dei crediti d'imposta, è tuttavia importante che gli stessi siano adottati tempestivamente, al fine di fornire agli operatori in quadro regolamentare chiaro nel quale programmare e realizzare gli investimenti, tenuto anche conto dell'orizzonte biennale di operatività degli incentivi.

Sotto il profilo dell'impatto finanziario, la Relazione tecnica specifica che l'istituzione del credito d'imposta determina effetti negativi pari a 3.118,5 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025 in termini di indebitamento netto, coperti dalle risorse stanziare nel capitolo REPowerEU del PNRR. In termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno il profilo temporale di dispiegamento degli oneri si estende fino al 2030, seguendo le tempistiche attese di utilizzo in compensazione dei crediti d'imposta, secondo le modalità consentite dalla norma.

LE MISURE IN CAMPO SANITARIO

25.

Sono di carattere prevalentemente ordinamentale le misure che riguardano la sanità (artt. 42-44). In particolare, con l'articolo 42 vengono modificati alcuni passaggi della normativa relativa al fascicolo sanitario elettronico e ai sistemi di sorveglianza nel settore sanitario e governo della sanità digitale ampliando i compiti affidati ad Agenas sia nella valutazione delle tecnologie sanitarie (*Health Technology Assessment – HTA*) relative ai dispositivi medici, sia nel monitoraggio dell'erogazione dei servizi di telemedicina necessari per il raggiungimento degli obiettivi riconducibili al sub-intervento di investimento M6C1I1.2.3 “Servizi di telemedicina”, tra cui il target comunitario M6C1-9, nonché per garantire la tempestiva attuazione del sub intervento M6C1I1.2.2 “COT-Progetto pilota di intelligenza artificiale”. Vengono avviate attraverso Agenas anche le attività relative alla raccolta e alla gestione dei dati utili (anche pseudonimizzati) fondamentali, insieme alle modifiche proposte con l'articolo 44 che interviene sul Codice in materia di protezione dei dati personali, per superare le difficoltà che finora si sono poste sull'utilizzo dei dati sanitari, garantendo che gli interessati non siano direttamente identificabili ma anche di utilizzare tali informazioni per migliorare e meglio mirare il servizio reso. Se per quanto riguarda la raccolta di informazioni connesse ai dispositivi è escluso un onere specifico, contando sulle risorse già nella disponibilità di Agenas, per l'attività volta a pseudonimizzare i dati riservati in sanità, ma garantendone la utilizzabilità per una migliore programmazione degli interventi e a rendere valida sull'intero territorio nazionale la interoperatività delle certificazioni sanitarie digitali sono previste risorse aggiuntive.

LE MISURE PER LA RIDUZIONE DEI TEMPI DI PAGAMENTO

26.

L'art. 40 torna nuovamente sul tema dei ritardi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni al fine di individuarne le cause, rimuovere i possibili fattori di rallentamento e definire dei piani per il loro superamento. Un tema da tempo all'attenzione dell'Unione europea.

Basti al riguardo ricordare che sono state aperte ben tre procedure di infrazione per violazione della direttiva UE n. 2011/7/UE. La prima, relativa a ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali, si è

conclusa il 28 gennaio 2020 con una sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che ha accertato l'inadempienza. Lo scorso anno la Commissione europea ha deferito una seconda volta l'Italia alla CGUE per ritardi nel pagamento delle spese di giustizia e, infine, sempre nel 2023, con l'invio della lettera di messa in mora di cui all'art. 260, paragrafo 1 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) è stata avviata la fase di precontenzioso per una terza procedura riguardante pagamenti dovuti dal servizio sanitario della regione Calabria.

Gli interventi diretti a migliorare le *performance* della P.A. in materia sono stati peraltro numerosi e reiterati. Alcuni, come l'introduzione della Piattaforma per i Crediti Commerciali, della fatturazione elettronica e del cronoprogramma dei pagamenti, si sono rivelati utili ed efficaci, ma, pur avendo fatto registrare una riduzione dei ritardi, non hanno portato ad una soluzione definitiva della questione, che non è semplicemente e soltanto da ricondurre ad una inerzia degli uffici pubblici, ma anche ad aspetti strutturali (carenze organizzative, indisponibilità di risorse, tempistica e complessità delle procedure contabili).

Con l'inclusione della riduzione dei tempi di pagamento tra le riforme abilitanti del PNRR (riforma M1C1R1.11) si è, quindi, voluto dare un ulteriore e decisivo impulso al superamento delle problematiche in argomento disegnando un percorso che dovrebbe portare al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei ritardi e del contenimento dei tempi di pagamento nei 30 giorni previsti (60 per le autorità sanitarie regionali) entro il 2026. Nel contesto della riforma assume un particolare rilievo il recente inserimento (con la revisione del PNRR effettuata alla fine del 2023) della *milestone* M1C1-72-*bis*, che mira (tra l'altro) a ridurre i tempi di trasferimento delle risorse finanziarie tra i vari livelli di governo, agendo su una delle principali cause di ritardo nell'erogazione dei pagamenti.

La norma interviene su aspetti procedurali non irrilevanti ai fini del contenimento delle fasi della spesa. Si introducono (c. 1) modifiche al codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) portando da 45 a 30 giorni il termine entro il quale le stazioni appaltanti possono rifiutare la cessione dei crediti. In sintonia con quanto stabilito dalla *milestone* M1C1-72-*bis*, si riduce poi (c. 2) da 60 a 30 giorni il termine massimo per il trasferimento delle risorse finanziarie all'Amministrazione pubblica destinataria (disciplinato dall'art. 44 del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014); un fattore che sta a monte dei procedimenti di pagamento delle fatture commerciali e che può risultare determinante ai fini del rispetto dei tempi previsti.

La fissazione del termine dimezzato di 30 giorni per il trasferimento delle risorse è da valutare positivamente. Tuttavia, la misura potrebbe da sola rivelarsi inefficace nel caso in cui l'assegnazione dei fondi non fosse attentamente coordinata con la programmazione della spesa da un lato e, dall'altro, con la tempistica dei pagamenti delle singole fatture.

Il successivo comma 3, che va ad integrare con un comma 867 *bis*, l'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2028), si inserisce nel solco delle norme destinate a responsabilizzare le amministrazioni di spesa. Esse devono ora comunicare alla Piattaforma dei crediti commerciali (PCC) entro il mese successivo a ciascun trimestre l'ammontare complessivo dello stock di debiti commerciali scaduti e non pagati alla fine del primo, secondo e terzo trimestre di esercizio. La disposizione si aggiunge, in

particolare, alle previsioni (evidentemente risultate insufficienti) del art. 44 del d.l. n. 66/2014, che aveva sancito l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini e di pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti.

I commi da 4 a 9 sono finalizzati, come accennato, a monitorare e a comprendere le ragioni dei ritardi nell'effettuazione dei pagamenti da parte delle amministrazioni e, soprattutto, a predisporre i piani per poterle superare.

I commi 4 e 5 riguardano le amministrazioni centrali. In particolare, il primo impone ai Ministeri che al 31 dicembre 2023 presentano un (qualsiasi) ritardo nei tempi di pagamento, calcolato con l'indicatore di ritardo annuale già citato, di effettuare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto *“un'analisi delle cause, anche di carattere organizzativo, che non consentono il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali”*, nonché predisporre, entro lo stesso termine *“il Piano degli interventi ritenuti necessari per il superamento del suddetto ritardo”*.

In proposito è da osservare che nel 2022 quasi tutti i Ministeri accusavano un ritardo nei pagamenti ed è presumibile, dunque, che anche a fine 2023 si presenti una situazione analoga. Pertanto, non essendo stato quantificato un termine minimo di ritardo, la maggior parte dei Ministeri dovrà elaborare l'analisi delle cause e predisporre un piano. Le misure adottate dal decreto sembrano, peraltro, mirate a mettere in evidenza e a risolvere ritardi riconducibili a criticità di tipo organizzativo o, comunque, relative a problematiche peculiari di ciascun Dicastero. Pur riconoscendo l'utilità di tali misure, non si può ignorare, tuttavia, che le ragioni principali dei ritardi risultano in gran parte già note e dipendono solo in parte da fattori organizzativi interni. Il più delle volte le carenze organizzative sono infatti da ricondurre alla mancanza di personale adeguatamente formato, derivante soprattutto dal generalizzato blocco delle assunzioni e dal mancato turn over verificatisi negli anni precedenti, mentre altre rilevanti criticità, come più volte evidenziato, sono riconducibili alla complessità e alla tempistica delle procedure contabili di reperimento delle risorse. Tali criticità persistono nonostante negli ultimi anni siano stati adottati provvedimenti volti a superarle. D'altra parte, anche i Piani previsti dall'art. 40 potrebbero risultare inadeguati o di difficile realizzazione ove non venissero accompagnati da un'adeguata riconsiderazione del ciclo della spesa, a partire dalla

programmazione delle attività e dalla semplificazione delle procedure di integrazione e trasferimento dei fondi di bilancio.

Sotto tale profilo è da apprezzare la previsione del comma 5, che dispone l'invio dei Piani al MEF, che ne dovrà monitorare l'attuazione, attraverso l'istituzione di gruppi di lavoro appositamente costituiti, composti da rappresentanti della RGS, dei Ministeri interessati e della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. I disallineamenti o gli interventi specifici che si riveleranno necessari dovranno essere comunicati alla Cabina di regia per il PNRR. La norma, tuttavia, sembra voler ricondurre tutte le problematiche alla singola amministrazione, trascurando gli aspetti di carattere generale di cui si è detto.

Vengono infine dettate disposizioni di analogo contenuto per gli enti territoriali, ma con qualche significativa differenza (commi 6-9). Il comma 6 circoscrive le sue previsioni ai comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti che, al 31 dicembre 2023, presentano un indicatore di ritardo dei pagamenti superiore a dieci giorni. I Sindaci, ove ricorrano tali condizioni, dovranno effettuare un'analisi della causa dei ritardi e predisporre una proposta di Piano per il loro superamento. L'atto dovrà contenere l'indicazione del responsabile del procedimento e le misure volte ad assicurare l'efficientamento e la semplificazione delle procedure di spesa. Viene, inoltre, stabilito l'inserimento nell'organizzazione comunale di un'unità preposta al pagamento nei termini di legge dei debiti commerciali.

Similmente a quanto disposto per i Ministeri, il comma 7 prevede l'invio della proposta del Piano degli interventi ad un Tavolo tecnico (composto da rappresentanti del MEF, del ministero dell'Interno, dell'Anci e della Struttura di missione PNRR presso la PCM), istituito presso il MEF dal successivo comma 8, con il compito di valutare l'adeguatezza delle misure proposte ed eventualmente modificarle. Nel caso di valutazione positiva (o di accettazione del Piano con modifiche da parte del comune) viene sottoscritto un accordo tra il Sindaco e il Ministro dell'economia e delle finanze, la cui attuazione verrà, poi, monitorata dal tavolo tecnico.

Anche nel caso dei Comuni appare prevalere la ricerca di cause endogene agli stessi enti come fattori determinanti per il ritardo. La maggiore autonomia gestionale dei comuni giustifica in parte una tale impostazione. Anche per gli enti territoriali, tuttavia, possono

sussistere problematiche esterne, connesse all'acquisizione e alla disponibilità di sufficienti risorse finanziarie, che dovrebbero essere attentamente considerate.

Suscita qualche perplessità anche l'istituzione dell'ufficio unico preposto al pagamento dei debiti commerciali, di cui al comma 8. La disposizione predilige l'accentramento delle procedure di spesa, nel presupposto che dia una maggiore garanzia di velocizzazione dei pagamenti. Oltre ad entrare in modo penetrante nell'organizzazione dei comuni, la disposizione non tiene però conto del fatto che possono esistere realtà organizzative, dimensionali e funzionali molto diverse e che il pagamento della fattura commerciale è il momento terminale di un procedimento che molti uffici gestiscono autonomamente. In alcuni casi spostare solo la fase del pagamento su una struttura non responsabile del procedimento potrebbe risultare inefficiente ed avere un effetto contrario a quello voluto. Una maggiore flessibilità circa la individuazione delle strutture organizzative preposte ai pagamenti, eventualmente in contraddittorio con gli enti, sarebbe forse stata maggiormente auspicabile, anche in sintonia con quanto previsto dall'art. 17 del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale la funzione del dirigente nell'esercizio delle attività di sua competenza è normalmente connessa alla gestione delle risorse finanziarie assegnate. Sotto tale profilo si potrebbe cogliere l'occasione per favorire semmai la concentrazione delle funzioni, ad es. attraverso la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, con i relativi poteri di spesa.

Il comma 9 si limita, infine, ad estendere le previsioni dettate per i comuni, *“in quanto compatibili”*, alle province e alle città metropolitane che alla data del 31 dicembre 2023 presentano un indicatore di ritardo superiore a 10 giorni.

RIQUADRO 1 CONTRIBUTO ALLE COPERTURE DEL D.L. 19 DEL 2024 A CARICO DI ALCUNI FONDI PER GLI INVESTIMENTI

Tra le fonti destinate agli oneri derivanti dai commi 1,6 e 7 del decreto in esame concorrono anche alcuni strumenti precedentemente previsti per accelerare gli investimenti, seppur in fasi differenti del processo attuativo.

Si tratta dell'ulteriore riduzione operata sul Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, che già con la legge di bilancio per il 2024 aveva avuto un definanziamento (3 miliardi nel triennio di programmazione e 5 miliardi fino al termine dell'intervento). Con il decreto in esame si dispongono riduzioni per 900 milioni per gli anni 2025 e 2026. Si conferma, quindi, l'esigenza di un adeguamento delle risorse al maggior fabbisogno finanziario rilevato per la fase realizzativa dei progetti, piuttosto che per quella dell'avvio di nuovi, come già evidenziato in occasione dell'audizione della Corte in sede di disegno di legge di bilancio per il triennio 2024-2026. Le dotazioni finanziarie del fondo, nel triennio considerato, passano da 7 miliardi a 6,1 miliardi.

TAVOLA R1. 1

FOI - PREVISIONI TRIENNIO 2024-2026

(in migliaia)

Esercizio	Previsioni ddb 2024	Definanziamenti Sez II ddb2024	Competenza lb 2024	Riduzione ex art. 1, c. 8, lett. b) d.l. 19_2024	Competenza rideterminata
2024	2.300.400	2.000.000	300.400		300.400
2025	3.343.700	500.000	2.843.700	450.000	2.393.700
2026	4.361.800	500.000	3.861.800	450.000	3.411.800

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Un ulteriore contributo alle coperture del decreto in esame viene dalla riduzione dei fondi previsti dai vari commi delle leggi bilancio a partire dal 2017⁸, per complessivi 1,6 miliardi a partire dal 2026 fino al 2028, ripartiti come nella tavola che segue.

TAVOLA R1. 2

RIDUZIONI FONDI

(in migliaia)

<i>Allegato 1 DL 19 del 2024-Riduzione fondi</i>	2026	2027	2028	Totale
LB n. 232 / 2016 art. 1, comma 140	56.107	178.528	121.304	355.940
Ministero della Difesa	11.064	96.223	86.877	194.164
Ministero della Giustizia	4.588	5.131	1.577	11.297
Ministero dell'Agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste	10.233	9.242	0	19.475
Ministero delle Imprese e del made in Italy	5.002	4.364	9.259	18.625
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	5.000	20.000	0	25.000
Ministero dell'economia e delle finanze	18.902	23.222	15.239	57.363
Ministero dell'Interno	1.318	20.346	8.352	30.016
LB n. 205 / 2017 art. 1, comma 1072	25.827	120.713	51.057	197.597
Ministero della Difesa	15.935	44.297	16.004	76.236
Ministero della Giustizia	1.617	8.723	2.286	12.626
Ministero delle Imprese e del made in Italy	6.943	35.454	12.884	55.281

⁸ In particolare: art. 1, c. 140 LB 232_2016; art. 1, c. 1072 LB 205_2017; art. 1, c. 95 LB 145_2018; art. 1, c. 14 LB 160_2019. Per ogni ministero all'Allegato 1 del decreto in esame vengono specificati i punti di riduzione.

<i>Allegato 1 DL 19 del 2024-Riduzione fondi</i>	2026	2027	2028	Totale
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	0	10.000	12.000	22.000
Ministero dell'Interno	1.332	22.239	7.883	31.454
LB n. 145 / 2018 art. 1, comma 95	171.385	259.054	178.193	608.633
Ministero della Difesa	11.365	42.444	25.394	79.203
Ministero della Giustizia	2.021	10.095	4.093	16.210
Ministero dell'Agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste	1.842	3.409	2.666	7.917
Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica	17.423	43.491	33.921	94.835
Ministero delle Imprese e del made in Italy	46.497	42.225	23.999	112.721
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	20.000	30.244	32.923	83.167
Ministero dell'economia e delle finanze	67.740	63.173	41.311	172.224
Ministero dell'Interno	4.497	23.973	13.886	42.356
LB n. 160 / 2019 art. 1, comma 14	53.200	98.354	47.367	198.921
Ministero della Difesa	5.393	35.832	17.365	58.590
Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica	1.077	588		1.665
Ministero delle Imprese e del made in Italy	32.940	42.388	15.842	91.170
Ministero dell'economia e delle finanze	13.790	19.546	14.160	47.496
Totale complessivo	306.520	656.650	397.922	1.361.091

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La dinamica dei pagamenti⁹ dei fondi dei vari commi evidenziata nella NaDEF 2023 mostrava un aumento negli anni di quasi tutta la spesa ad essi dedicata, a dimostrazione di una effettiva entrata in operatività degli strumenti, dopo una lunga fase che ha impegnato l'Amministrazione nella definizione e nel riparto delle somme da assegnare alle specifiche finalità progettuali.

TAVOLA R1. 3

TASSO DI EROGAZIONE IN C/COMPETENZA E IN C/RESIDUI

(valori in %)

<i>Normativa</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
LB n. 232 / 2016 art. 1, comma 140						
Pagamenti in c/competenza	11,9	24	27,3	51,9	54,6	55,3
Pagamenti in c/residui		19,9	31,5	12,6	12,4	10,9
LB n. 205 / 2017 art. 1, comma 1072						
Pagamenti in c/competenza			29,8	48,4	48,3	42,9
Pagamenti in c/residui			39,9	24,4	22,6	20,1
LB n. 145 / 2018 art. 1, comma 95						
Pagamenti in c/competenza			28,2	38,1	57,1	72,8
Pagamenti in c/residui				28,2	28,9	57,1
LB n. 160 / 2019 art. 1, comma 14						
Pagamenti in c/competenza					28	30
Pagamenti in c/residui					27,8	24,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NaDEF 2023

⁹ Tasso di erogazione dello stanziamento in c/competenza = pagato in conto competenza/stanziamenti definitivi erogabili; Tasso di erogazione dei residui = pagato in conto residui/ammontare dei residui accertati ad inizio esercizio.

La riduzione di tali fondi a partire dal 2026 opera come una riprogrammazione della spesa anticipandone gli effetti, ma modificandone al tempo stesso le finalità; il decreto all'esame spinge, infatti, nella direzione di un rafforzamento finanziario dei progetti inclusi nel PNRR e nel PNC. A tale necessaria esigenza occorre, tuttavia, affiancare il mantenimento degli obiettivi di investimento a cui le risorse precedentemente assegnate erano finalizzate e che richiedono la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie all'attuazione.

