

**Quale assetto istituzionale  
per l'impiego dei fondi Next Generation EU**

---

*Questo documento è stato elaborato da un gruppo di lavoro coordinato da Stefano Micossi e composto da Franco Bassanini, Ginevra Bruzzone, Alessandra Casale, Marcello Clarich, Claudio De Vincenti, Raffaella Marzulli, Bernardo Giorgio Mattarella, Andrea Montanino, Marcella Panucci, Paola Parascandolo, Fabrizia Peirce e Luisa Torchia.*

---

## Indice

<i>Executive Summary</i>	<b>p. 4</b>
1. Le linee guida per i piani nazionali	p. 7
2. Struttura del Rapporto	p. 10
3. Una <i>governance</i> a tre livelli	p. 12
4. Tipologie di intervento	p. 19
5. Semplificazioni per rispettare i tempi	p. 26

---

## *Executive Summary*

*In questo Rapporto proponiamo un assetto istituzionale per la preparazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e la gestione efficiente delle risorse di Next Generation EU. Le risorse rese disponibili dall'Europa devono essere usate per realizzare quella trasformazione profonda dell'economia italiana che può consentirci di riprendere un sentiero virtuoso di crescita e riassorbire gli enormi squilibri sociali e territoriali accumulati in decenni di inerzia, ora aggravati dalla pandemia. Si tratta di un progetto ambizioso, che non può riuscire senza una larga condivisione in Parlamento e nel Paese. Troppo spesso in passato i tentativi di riforma sono naufragati per l'incapacità di formulare programmi coerenti e di mantenere la direzione oltre la durata dei cicli politici.*

*Il Rapporto richiama le indicazioni europee che fissano gli obiettivi e i requisiti dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, sottolineando la stretta relazione che occorrerà istituire tra i progetti di spesa e le riforme economiche e istituzionali sui quali quei progetti si devono innestare. L'obiettivo non è quello di indicare compiutamente il contenuto del Piano e il sentiero di queste riforme – che cosa dobbiamo fare – ma come dobbiamo organizzarci per poterlo fare e farlo nei tempi stretti richiesti dall'Europa. Le questioni che affrontiamo sono, quindi, a quali organi e quali meccanismi affidare le decisioni sulla destinazione delle risorse e come assicurare la loro attuazione e l'efficace monitoraggio delle realizzazioni e del loro impatto sull'economia e la società, nel rispetto degli impegni che attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza assumeremo verso le istituzioni europee.*

*La scelta di fondo che abbiamo compiuto nell'elaborazione delle nostre proposte è quella di promuovere un più efficace funzionamento della nostra struttura di governo e delle*

---

*pubbliche amministrazioni, rafforzandone alcuni centri decisionali, migliorando i meccanismi di coordinamento, sfruttando le ampie risorse già esistenti, aggiungendo selettivamente nuove risorse solo laddove ciò appaia necessario per migliorare la capacità di agire delle amministrazioni. Abbiamo dunque escluso la creazione di nuove strutture 'parallele' dedicate alla realizzazione del Piano.*

*La nostra proposta di governance – illustrata sommariamente dalla Figura a pag. 18 – si articola su tre livelli: politico, di coordinamento e operativo. Il livello politico si colloca primariamente nell'ambito del Consiglio dei ministri – all'interno del quale proponiamo di dare deleghe formali per la realizzazione del PNRR al CIAE. Il Governo dovrà trovare in Parlamento e, per l parte di competenza, in Conferenza Stato – Regioni – Autonomie locali il consenso sulle grandi scelte di riforma e di allocazione delle risorse.*

*Per il lavoro istruttorio che conduce all'individuazione delle componenti del Piano e per assicurare il raccordo con le amministrazioni coinvolte e l'impulso al processo decisionale e attuativo occorre una figura istituzionale dotata del ruolo politico e del supporto tecnico necessari. Si può pensare a un istituendo Ministro per il Recovery Fund, supportato da un forte segretariato tecnico presso la Presidenza del Consiglio (Centro di coordinamento RRF).*

*Al Centro di coordinamento spetterebbe la funzione di raccordo con le strutture operative delle amministrazioni centrali, regionali e locali, anche con il supporto dell'Agenzia per la coesione territoriale. Per rafforzare il coordinamento, proponiamo di individuare all'interno di ogni amministrazione un Responsabile RRF di alto calibro e fortemente incentivato all'attuazione del Piano.*

*Il Rapporto distingue tre tipologie di interventi: i grandi progetti infrastrutturali e di investimento materiale e immateriale di rilevanza nazionale; i progetti di investimento di rilevanza regionale e locale (quali ad esempio gli interventi di sistemazione idrogeologica del territorio), che andranno coordinati nel quadro di programmi*

---

*nazionali fissando requisiti e criteri qualitativi; gli interventi di sostegno degli investimenti privati che, laddove possibile, dovranno operare in base a meccanismi di assegnazione automatica, eliminando ogni intermediazione politico-burocratica. Proponiamo anche un'articolazione temporale degli interventi – iniziando dagli interventi di manutenzione della rete infrastrutturale e del patrimonio edilizio – tale da massimizzare l'impatto economico fin dalle fasi iniziali.*

*Per rispettare i tempi richiesti per l'utilizzo delle risorse di Next Generation EU è necessario assicurare la rapidità dei processi decisionali. A questo fine, il Rapporto propone una serie di misure di semplificazione, nella convinzione che la via maestra non dovrebbe essere quella delle deroghe, ma quella del miglioramento delle procedure ordinarie. Occorre superare le resistenze, anche all'interno degli apparati burocratici: dobbiamo esser ben consci che se non riusciamo a sbloccare i meccanismi decisionali, il PNRR italiano fallirà e le risorse sperate non arriveranno.*

*Sia per la messa a punto dell'architettura di governance per l'utilizzo dei fondi che per gli interventi di semplificazione è indispensabile un intervento legislativo. Occorre definire chiaramente i compiti e le responsabilità, riducendo il pericolo di conflitti tra livelli di governo e tra apparati burocratici e le incertezze che pregiudicherebbero l'efficacia dell'azione.*

*Soprattutto, serve una forte volontà comune di agire rapidamente e utilizzare bene le straordinarie risorse che ci verranno dall'Europa per risollevare l'Italia.*

---

## 1. Le linee guida per i piani nazionali

L'Unione europea renderà disponibili al nostro paese nei prossimi mesi, attraverso Next Generation EU, fino a 209 miliardi di euro, dei quali 81 in forma di sovvenzioni a carico del bilancio dell'Unione e il rimanente in forma di prestiti rimborsabili in trent'anni a partire dal 2027.

Il Piano nazionale per l'utilizzo di queste risorse dovrà essere compiutamente definito entro aprile 2021. Gli impegni di spesa, con le riforme collegate, devono essere comunicati alle istituzioni europee inderogabilmente entro il 2023; le risorse devono essere spese entro il 2026. Un acconto fino al 10 per cento del totale potrà essere versato all'Italia l'anno prossimo, una volta approvato il Piano nazionale.

Si tratta già nei soli numeri di una opportunità colossale, ma anche di un impegno amministrativo e gestionale senza precedenti dai tempi del Piano Marshall. Gli obiettivi dell'iniziativa sono quelli di aumentare la resilienza, il potenziale di crescita e la capacità di aggiustamento degli Stati membri, mitigando l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica, e di accelerare la trasformazione verde e digitale dell'economia italiana.

I fondi verranno resi disponibili, nell'ambito del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale del bilancio europeo, con condizioni stringenti di politica economica e di selezione dei progetti che implicano una radicale trasformazione dell'economia italiana.

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di ogni paese dovrà indicare le riforme e i progetti di investimento che si vuole intraprendere, in particolare le seguenti informazioni:

- i. il contributo del Piano nazionale agli obiettivi di ripresa e resilienza di Next Generation EU e alla realizzazione delle priorità del Semestre europeo, nonché la complessiva coerenza del Piano e delle sue parti;

- 
- ii. le singole riforme e gli investimenti previsti, organizzati in gruppi di riforme e progetti di spesa ('componenti');
  - iii. le procedure di attuazione del Piano e la complementarità con altri programmi europei;
  - iv. l'impatto atteso del Piano sull'economia e la società.

I programmi nazionali dovranno mostrare caratteri di coerenza nel quadro delle riforme e degli investimenti proposti. Ogni componente dovrà riflettere riforme collegate e le connesse priorità di investimento in un'area di *policy* o più aree di *policy* collegate. Per ogni componente, il PNRR dovrà esplicitare la capacità di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Recovery and Resilience Facility (RRF), i relativi "milestone" (ad esempio, la legislazione adottata, l'avanzamento degli investimenti, l'operatività di sistemi IT) e i target quantitativi. I paesi sono incoraggiati a presentare le singole componenti separatamente.

Gli impegni assunti dai paesi verranno verificati dalla Commissione e dal Consiglio Ecofin, nell'ambito delle procedure di coordinamento delle politiche economiche nazionali del Semestre europeo. Su obiezione di membri del Consiglio, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi una speciale procedura di 'freno' all'esecuzione dei Piani nazionali può portare la questione davanti al Consiglio europeo, sospendendo l'erogazione dei fondi.

Per l'identificazione delle riforme attese, nella Guida pubblicata dalla Commissione europea nello scorso settembre<sup>1</sup> si fa riferimento alle Raccomandazioni specifiche per paese approvate dal Consiglio nell'ambito del Semestre europeo nel 2019 e nel 2020; per l'Italia, un'efficace sintesi è contenuta nel *Country Report* pubblicato nel febbraio scorso<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Commission Staff Working Document, Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans - Part 1, SWD(2020) 205 final, 17 settembre 2020.

<sup>2</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, Al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'Eurogruppo Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e

---

Le criticità evidenziate nelle Raccomandazioni all'Italia non sorprendono: dall'efficienza della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario al sistema educativo, dal mercato del lavoro, che occorre aprire alle donne e ai giovani, alla qualità delle infrastrutture, dalla digitalizzazione ai servizi pubblici locali. Si tratta di obiettivi largamente condivisi e inclusi da anni nei Programmi nazionali di riforma. Il loro conseguimento, tuttavia, si è rivelato difficoltoso per l'incapacità di formulare programmi coerenti e mantenerne la direzione oltre la durata dei cicli politici, di per sé spesso brevi.

Per superare queste difficoltà, occorre anzitutto costruire larghe maggioranze in Parlamento intorno agli obiettivi e agli interventi del PNRR. Di questa esigenza tiene conto la nostra proposta di architettura istituzionale.

Le raccomandazioni europee appaiono molto dettagliate, riflettendo le richieste dei vari servizi della Commissione. Tuttavia, esse non devono essere seguite pedissequamente. Vi è ampio spazio per disegnare i programmi nazionali secondo le esigenze specifiche di ogni paese, pur sempre nel rispetto dei criteri di coerenza e continuità sopra indicati. Il grande rischio da evitare è quello della frammentazione e della mancanza di coordinamento degli interventi, che devono garantire una visione d'insieme per la crescita del Paese.

Resta come esigenza centrale, nella formulazione del PNRR, quella di saper offrire una prospettiva di inclusione agli strati di popolazione impoverita prima dalla globalizzazione, ora dalla crisi pandemica – che di nuovo tende a colpire in maniera più accentuata le fasce più fragili della popolazione. Occorrerà superare le resistenze diffuse e introdurre elementi correttivi rispetto alla tendenziale inerzia delle amministrazioni pubbliche. Bisognerà saper affrontare l'opposizione sul territorio alle opere di infrastrutturazione, che è ormai una vera malattia endemica dell'Italia. In tutti questi aspetti, la capacità di offrire adeguati incentivi agli interessi eventualmente penalizzati dalle riforme sarà cruciale per superare le resistenze politiche.

---

correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, SWD(2020) 511 final, 26 febbraio 2020.

---

## 2. Struttura del Rapporto

Questo Rapporto non cerca di prefigurare il contenuto delle decisioni che l'Italia dovrà prendere nella formulazione del suo PNRR, ma si concentra su come farlo: sull'articolazione dei meccanismi di *governance* e dei processi di attuazione. I nostri suggerimenti sono articolati in tre parti.

Per assicurare un efficace utilizzo delle risorse a disposizione, in primo luogo occorre garantire **l'adeguatezza dell'assetto istituzionale** rispetto ai seguenti aspetti:

- i. selezione delle priorità: allocazione dei fondi alle macroaree di intervento e individuazione delle tipologie di progetti da finanziare;
- ii. definizione (tecnica e finanziaria) dei progetti;
- iii. attuazione dei progetti;
- iv. controllo dell'attuazione e monitoraggio dell'impatto economico e sociale degli interventi.

In secondo luogo, poiché i **progetti di investimento e di spesa** coinvolgeranno una molteplicità di amministrazioni e di livelli di governo, un aspetto particolarmente delicato riguarda i presidi per assicurare la qualità tecnica e finanziaria dei progetti che verranno selezionati nell'ambito delle singole componenti. Ciò richiederà di fissare criteri trasparenti e rigorosi per la selezione dei progetti e l'assegnazione dei fondi.

La spesa dovrà principalmente concentrarsi in progetti di investimento, ma non è esclusa la possibilità di disegnare anche programmi di spesa corrente, purché i relativi impegni si esauriscano entro l'arco temporale della RRF (2026) e favoriscano la realizzazione delle riforme. Gli esempi forniti dalla Guida della Commissione chiariscono la possibile natura di tali spese: vi rientrerebbero, ad esempio, spese dirette a rafforzare la capacità dell'amministrazione di combattere l'evasione fiscale o la corruzione, o quelle per promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Non vi potrebbero rientrare

---

riduzioni permanenti dei contributi sociali, come le misure recentemente adottate per ridurre il costo del lavoro nel Mezzogiorno.

In terzo luogo, uno specifico capitolo contiene alcune proposte per assicurare la **semplificazione dei processi decisionali** in modo da rispettare i tempi stretti richiesti dalla RRF.

L'architettura istituzionale per la *governance* dell'utilizzo dei fondi di Next Generation EU deve essere definita da una legge dello stato, capace di assicurare il rispetto dei requisiti procedurali e sostanziali che si sono descritti. L'obiettivo non è di costruire un'amministrazione separata, ma al contrario proprio quello di creare un assetto in grado di fare leva sulle capacità amministrative esistenti a ogni livello dell'amministrazione pubblica, potenziarle e metterle in condizione di esprimersi al meglio. Ciò richiede però che i compiti e le responsabilità siano ben definiti, riducendo il pericolo di conflitti tra livelli di governo e tra apparati burocratici e di incertezze che pregiudicherebbero l'efficacia dell'azione.

---

### 3. Una struttura decisionale a tre livelli

Per assicurare l'efficacia del PNRR si può ipotizzare una struttura decisionale a tre livelli:

- a. politico;
- b. di coordinamento gestionale e *accountability*;
- c. operativo.

#### 3.1 Il livello politico

Le scelte di fondo che tradurranno le Linee guida nazionali in Programmi operativi con relativa dotazione di risorse – quelli che chiameremo **componenti** del PNRR – devono essere compiute con assunzione di responsabilità al più alto livello politico e massima condivisione nel Paese. Si tratta infatti di **garantire la robustezza e la stabilità nel tempo delle scelte operate** anche rispetto a possibili futuri cambi di maggioranza governativa.

Ne consegue che gli obiettivi di ognuna delle Componenti, l'allocazione delle risorse tra di esse e le indicazioni circa le riforme che all'interno di ogni Programma devono accompagnare i progetti di intervento, devono essere oggetto di **deliberazione da parte del Consiglio dei ministri** (sulla preparazione di questa deliberazione diremo tra poco) per poi essere sottoposti alla discussione del **Parlamento**, con la ricerca di **convergenza tra maggioranza e opposizione**, e all'interazione in sede di **Conferenza unificata** Stato – Regioni – Autonomie locali. Al termine di questo processo, la configurazione delle componenti in termini di obiettivi, risorse e indicazioni di riforma viene sancita con deliberazione finale del Consiglio dei ministri.

Fermi restando il ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio e l'importanza della valutazione collegiale per un programma che assumerà un'importanza non inferiore a quella dello stesso programma di governo, il lavoro istruttorio che conduce all'individuazione delle componenti del PNRR

---

da portare alla deliberazione del Consiglio dei ministri richiede una figura istituzionale dotata del ruolo politico e del supporto tecnico necessari a interagire con le amministrazioni coinvolte nei progetti e nelle riforme previste dalle componenti. Si può pensare al riguardo a un **Ministro per il Recovery Plan** senza portafoglio: potrebbe essere lo stesso Ministro per gli Affari europei, che sta già svolgendo il lavoro preparatorio del PNRR. Egli andrebbe dotato di esplicita delega a questo fine da parte del Presidente del Consiglio, in modo da operare come braccio operativo del Presidente stesso.

A questa figura istituzionale spetterebbe la funzione di garantire il raccordo tra i ministri coinvolti, dare l'impulso politico al processo decisionale e poi attuativo, assumere il ruolo di interfaccia con i livelli di governo decentrati (Regioni, enti locali). Il Ministro, in accordo col Presidente del Consiglio, riporterebbe al Comitato Interministeriale per gli Affari europei (CIAE) - integrato di volta in volta dai ministri competenti per gli interventi trattati - e da ultimo al Consiglio dei ministri.

Più precisamente, **i compiti** del Ministro per il Recovery Plan dovrebbero consistere in:

- i. tradurre gli indirizzi generali contenuti nelle Linee guida presentate a Bruxelles in **scelte allocative** riguardo a obiettivi e risorse di ognuna delle componenti, incluse le indicazioni circa le **riforme** che in esse devono essere previste;
- ii. assicurare la **guida del Centro di coordinamento tecnico** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (vedi sotto) nell'identificazione dei progetti specifici che devono comporsi all'interno delle singole componenti;
- iii. dirigere il processo di **interazione** - avvalendosi del Centro di coordinamento e dell'Agenzia della Coesione territoriale - **con le Amministrazioni centrali, regionali e locali e con le strutture della Commissione europea** per tutta la fase attuativa degli interventi;

- 
- iv. proporre, in coordinamento con i ministeri di settore, le **modifiche legislative necessarie** per garantire l'attuazione dei progetti, incluso, in casi estremi, il ricorso a misure ad hoc con efficacia temporanea;
  - v. proporre, nel caso di veti o ritardi, al Consiglio dei ministri l'esercizio del **potere sostitutivo**, anche avvalendosi a tale scopo dei poteri attribuiti al Governo dall'articolo 120 della Costituzione<sup>3</sup>;
  - vi. garantire la **trasparenza** delle informazioni e gestire un **monitoraggio pubblico** in modo da assicurare *l'accountability* dei diversi soggetti coinvolti.

### 3.2 Coordinamento gestionale e accountability

Il coordinamento gestionale e i meccanismi di *accountability* dovrebbero essere affidati a una "delivery unit" sul modello di quella di Tony Blair ai tempi delle *spending review* inglesi, ossia a un **Centro di coordinamento RRF 'leggero' presso la Presidenza del Consiglio** (del tipo braccio tecnico-operativo). Si potrebbe pensare a un'estensione, analoga a quella indicata sopra per il Ministro per gli Affari europei, delle competenze dell'attuale Comitato tecnico di valutazione (CTV) di supporto al CIAE, il quale già ha iniziato a svolgere questa attività. Per configurarsi appieno come Centro di coordinamento RRF, l'attuale CTV - composto da un rappresentante per ogni Ministro - dovrebbe essere integrato da un nucleo di selezionate figure di alto profilo tecnico, sia esterne sia in distacco da altre amministrazioni, scelte dal Ministro per il Recovery Plan e nominate dal Presidente del Consiglio su sua proposta. Il Centro di coordinamento, che risponderebbe al Ministro per il Recovery Plan, avrebbe la **funzione** di:

- i. **selezionare i progetti** che devono entrare nelle componenti;

---

<sup>3</sup> La facoltà del Governo di ricorrere al secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione andrebbe esplicitamente prevista e normata nella legge che disciplinerà tutti gli aspetti del processo di definizione e attuazione del PNRR per l'Italia richiedenti modifiche legislative (cfr. l'ultimo periodo dello stesso articolo 120).

- 
- ii. **stimolare e monitorare** l'azione delle amministrazioni competenti sui diversi progetti e riforme;
  - iii. fare da **raccordo**, utilizzando l'Agenzia per la coesione territoriale (vedi sotto), tra le strutture operative delle amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e gli organismi della Commissione europea;
  - iv. gestire il **monitoraggio pubblico** sullo stato di avanzamento dei progetti.

Si tratta di un livello tecnico che non va confuso con quello precedente, eminentemente politico. La persona scelta come coordinatore dovrebbe essere una figura apicale delle amministrazioni pubbliche, che venga riconosciuta dagli altri per la competenza e l'esperienza pregressa.

### *3.3. L'articolazione operativa*

Il terzo livello è quello operativo. L'amministrazione italiana non manca di persone capaci che non riescono però a fare massa critica e, quindi, nel suo complesso ha scarsa capacità realizzativa. Al contempo, un eventuale tentativo di costruire ex novo uno o più apparati ad hoc per la gestione del RRF sarebbe con ogni probabilità destinato al fallimento, anche perché richiederebbe in ogni caso tempi non compatibili con quelli previsti per l'utilizzo dei fondi.

È quindi inutile sprecare tempo e risorse (anche politiche) cercando di costruire l'amministrazione che non c'è. Va inoltre evitato, se non in casi eccezionali, il ricorso a commissari straordinari i quali, nelle esperienze anche recenti, ove non muniti di poteri adeguati e di strutture di supporto, di rado riescono a conseguire i risultati sperati. È meglio tentare di **utilizzare gli apparati esistenti**, introducendo elementi di efficienza operativa e di responsabilità rafforzata per i risultati.

Tenendo conto del fatto che il Centro di coordinamento RRF presso la Presidenza del Consiglio deve essere una struttura agile e incisiva nei compiti di direzione e coordinamento dei processi, occorre mettere a sua disposizione

---

**una rete delle altre amministrazioni adeguatamente strutturata e coesa, articolata su due livelli:**

(a) il primo livello può essere costituito dall'**Agenzia per la coesione territoriale**, la quale dovrebbe operare come il braccio operativo del Centro di coordinamento RRF nell'interazione con le Amministrazioni e i responsabili RRF al loro interno (vedi sotto). Si tratta di una funzione squisitamente amministrativa. I suoi compiti, che per i rapporti con le amministrazioni centrali potrebbero essere a tale scopo integrati con norma primaria, dovrebbero includere:

- i. **l'accelerazione delle procedure** decisionali e di spesa attraverso un'azione di stimolo, monitoraggio, accompagnamento delle amministrazioni;
- ii. **lo scioglimento dei fattori di blocco** o la loro evidenziazione al Centro di coordinamento tecnico e al Ministro per il Recovery Plan per gli interventi tecnici o politici necessari;
- iii. **la rendicontazione a Bruxelles** e la predisposizione degli altri atti necessari alle verifiche e valutazioni della Commissione europea.

(b) il secondo livello dovrebbe essere costituito da un **Responsabile della RRF presso ciascun Ministero e ciascuna Regione**, che concentri tutte le competenze dell'amministrazione di appartenenza connesse alla gestione della RRF. Dovrebbe trattarsi di un **Capo dipartimento** o del Segretario generale o di un direttore generale per le amministrazioni non organizzate in dipartimenti, comunque **a diretto riporto del Ministro o del Presidente di Regione**. Avrebbe la diretta responsabilità dello stato di avanzamento degli interventi che coinvolgono il Ministero o la Regione, l'obbligo di segnalare al Ministro o al Presidente gli eventuali ostacoli che frenano gli interventi e il potere di adottare direttamente o di proporre al Ministro o al Presidente, le misure da intraprendere o gli interventi sostitutivi. Il Responsabile RRF andrebbe individuato in base alle esperienze già svolte e alle competenze dell'ufficio attualmente ricoperto; dovrebbe inoltre essere dotato di una struttura servente, anche "trasformando" una direzione esistente in una direzione dedicata alla

---

missione RRF e concentrandovi i funzionari più competenti in materia, incardinati eventualmente anche attraverso distacchi da altre amministrazioni o con reclutamenti mirati con contratti di diritto privato a tempo determinato. I responsabili RRF, pur restando inquadrati nelle amministrazioni di appartenenza, dovrebbero:

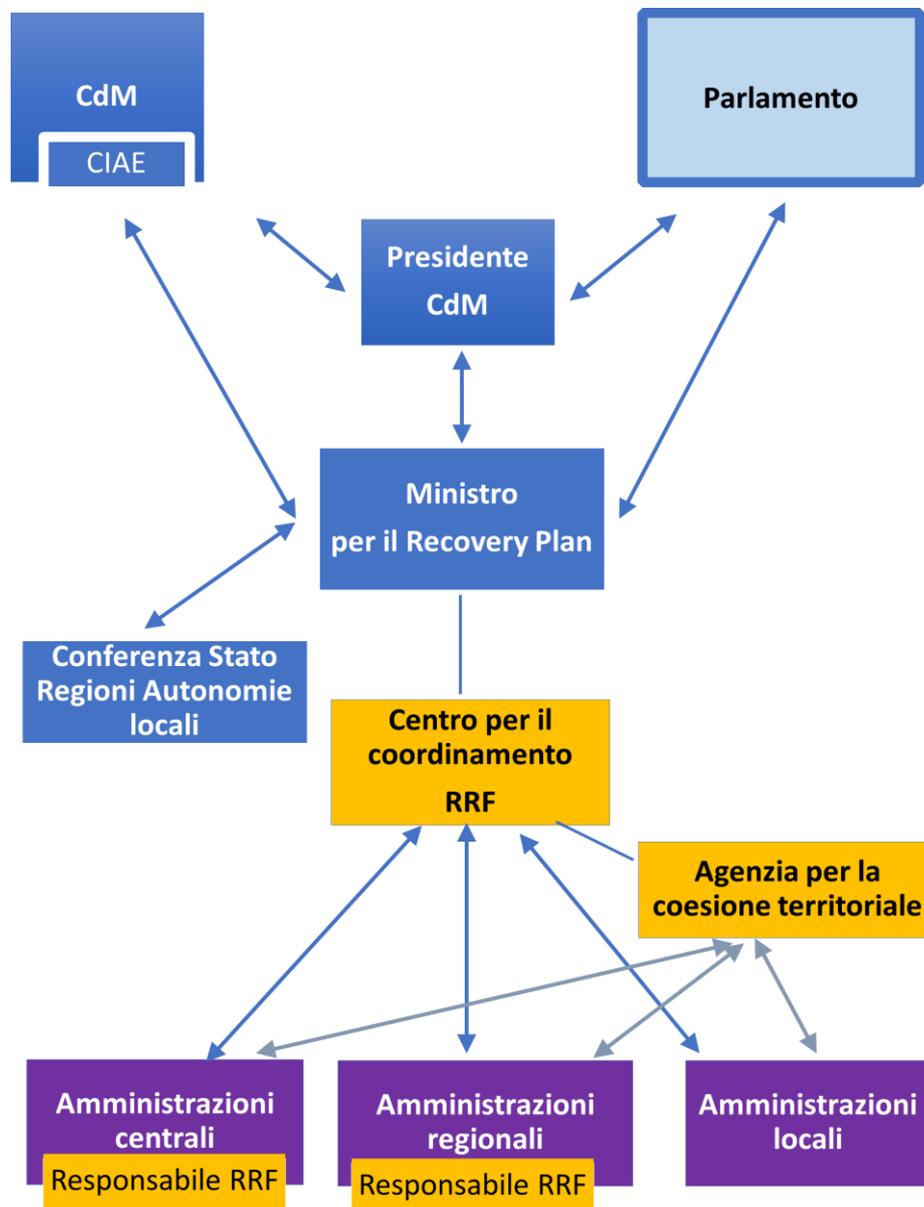
- i. **far capo al Centro di coordinamento RRF** presso la Presidenza del Consiglio ed esserne i punti di riferimento all'interno delle amministrazioni;
- ii. **operare in rete fra di loro e con l'Agenzia per la coesione**, condividendo modalità e criteri di attuazione delle regole poste dalla Commissione europea e individuando buone prassi all'interno dell'ordinamento nazionale;
- iii. svolgere un **doppio ruolo**: rappresentanti dell'amministrazione di appartenenza nel progetto complessivo del RRF e portatori della cultura e della missione RRF nell'amministrazione di appartenenza.

Per tutti i responsabili RRF e per tutti i dirigenti coinvolti nell'attuazione del Piano dovrebbero essere previsti specifici **premi di produttività** esclusivamente legati al raggiungimento degli obiettivi di attuazione del RRF, secondo schemi di incentivazione strettamente precisati (come si fa nel settore privato per la remunerazione variabile dei manager). In questo contesto, l'individuazione degli obiettivi e la verifica del loro raggiungimento dovrebbe coinvolgere il Centro per il coordinamento RRF.

L'occasione della gestione delle risorse di Next Generation EU potrebbe essere utilizzata per selezionare le migliori competenze, tecniche e manageriali, delle diverse amministrazioni, centrali e locali, da dedicare anche dopo l'esperienza della RRF, alle attività e ai progetti con il più alto tasso di complessità amministrativa e la maggiore rilevanza ai fini della crescita economica. Una pubblica amministrazione capace di decidere, nel rispetto delle regole, esercitando la propria discrezionalità amministrativa è al centro del processo di modernizzazione del Paese.

---

## La struttura decisionale per il PNRR



---

#### 4. Tipologie di intervento

Come si è ricordato, le linee guida della Commissione europea richiedono di organizzare le riforme e i progetti di spesa del PNRR per **componenti**, che ne costituiranno i pilastri portanti. Una componente è definita da una serie di priorità e interventi adeguati a rimuovere gli ostacoli alla crescita e ad affrontare gli ambiti di esclusione e sofferenza sociale in un'area di *policy* e più aree di *policy* collegate. In questo contesto, è centrale il ruolo delle riforme, che devono migliorare il funzionamento dell'economia e della società, la sostenibilità delle finanze pubbliche, e aumentare la resilienza economica e sociale in caso di nuovi shock.

La Commissione ha fornito sinora sette esempi significativi di componenti, elencando al loro interno un ventaglio di possibili interventi: mercato del lavoro, istruzione, salute e politiche sociali; finanze pubbliche e imposizione; politiche settoriali per l'innovazione, lo sviluppo del mercato dei capitali e la concorrenza; il contesto per l'attività d'impresa (inclusa la giustizia); la pubblica amministrazione; la transizione verde; la trasformazione digitale.

All'interno di ciascuna componente e tra le componenti dovranno essere rispettati stretti criteri di coerenza. Ad esempio, la componente della trasformazione digitale richiede forti investimenti per accrescere le competenze digitali dei lavoratori e in generale della popolazione, che devono trovarsi tra le priorità della componente mercato del lavoro e società. Analogamente, non si può spingere l'innovazione in un ambiente economico nel quale la mobilità del lavoro non sia sostenuta da efficaci politiche attive di ricollocamento verso i nuovi settori e impieghi, o nel quale il sistema regolamentare o sussidi di varia natura tendano a proteggere le strutture economiche esistenti. Non saranno possibili né la trasformazione digitale, né la riforma della pubblica amministrazione senza la creazione di banche dati e piattaforme digitali pienamente interoperabili tra le diverse amministrazioni - la cui mancanza sta pesando non poco nella gestione della pandemia - e senza l'investimento nelle competenze necessarie.

---

Le spese per l'attuazione delle singole componenti dovranno rispettare un criterio generale di completo esaurimento entro l'arco temporale della RRF – cioè entro il 2026. Ciò non esclude che, accanto a progetti d'investimento, vengano finanziate spese correnti o modifiche del sistema fiscale legate alla realizzazione delle riforme programmate, ma tali impegni non solo non potranno eccedere la scadenza prefissata, ma dovrà essere dimostrata la presenza di effetti di lungo termine tali da migliorare i processi di riforma.

La quota prevalente delle risorse dovrebbe comunque essere destinata a spese d'investimento per rafforzare il capitale fisico, materiale e immateriale, umano (sanità, protezione sociale, istruzione e formazione, infrastrutture di sostegno del lavoro femminile) e 'naturale' (l'efficienza energetica, la riduzione delle emissioni, la sistemazione del territorio). È esplicitamente prevista la possibilità di progetti *cross-border* in campi quali il digitale, la gestione dei rifiuti, le reti transeuropee e simili.

Un aspetto delicato riguarderà l'addizionalità degli impieghi della RRF rispetto sia agli investimenti pubblici già previsti, sia rispetto ai programmi d'impiego dei fondi strutturali e di altre risorse comunitarie già programmate, con i quali il PNRR dovrà assicurare un pieno coordinamento. Un rischio specifico da evitare, qui, è che si utilizzino le risorse europee per aprire nuovi spazi di spesa corrente nei bilanci pubblici, compromettendone la sostenibilità a lungo termine.

Due requisiti specifici che occorrerà rispettare riguardano la riserva di risorse a favore della transizione verde (37 per cento del totale) e della transizione digitale (20 per cento del totale). La riserva delle risorse non esaurisce l'impegno dei PNRR, che devono anche garantire la piena realizzazione degli obiettivi comuni in materia di clima ed energia (neutralità climatica entro il 2050) e quelli, ad esempio, della trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, della giustizia e del sistema sanitario. Dettagliati protocolli e indicatori verranno utilizzati dalla Commissione europea per assicurare il rispetto di questi standard, in continuità con quanto già avviene per i programmi dei fondi strutturali.

---

Nella programmazione degli investimenti, all'interno delle grandi categorie di impiego dei fondi che verranno identificate dal Governo e dal Parlamento, si possono ipotizzare tre diverse tipologie di intervento, ciascuna con diverse modalità procedurali.

#### *4.1 Progetti infrastrutturali di rilevanza nazionale*

Si pongono in primo luogo i progetti infrastrutturali di rilevanza nazionale. Ne fanno parte certamente le grandi reti stradali e ferroviarie, energetiche e di telecomunicazione. Il completamento e l'upgrading delle reti dovrà prevedere anche programmi straordinari di manutenzione, che in alcuni ambiti è stata malamente trascurata per decenni per mancanza di risorse, ma anche a causa di perversi incentivi nel sistema delle concessioni. Ne fanno parte i grandi snodi logistici (porti, aeroporti). Rientra in questo ambito, per la parte che il mercato non realizza autonomamente, la realizzazione di una rete nazionale di cablaggio ad alta velocità che arrivi alla totalità delle case degli italiani e delle imprese, nonché della nuova infrastruttura 5G. Ne fanno parte, significativamente, gli interventi di rafforzamento strutturale del sistema sanitario, per i quali serve mantenere un forte coordinamento centrale.

La responsabilità di tali progetti non può che appartenere all'amministrazione centrale, secondo le normali competenze ministeriali, ma in stretto collegamento con il Centro di coordinamento RRF, come sopra descritto.

I progetti dovranno essere assegnati nel rispetto delle regole europee sui contratti pubblici; nelle varie fasi, incluse quelle precedenti e successive alle procedure di aggiudicazione, grande attenzione dovrà essere prestata alla semplificazione delle procedure e alla rapidità delle decisioni. Su questo aspetto ritorneremo nel capitolo sulle Semplificazioni.

Per le reti energetiche, che in linea di massima non richiedono contributi pubblici, va assicurata la coerenza delle iniziative con i piani di sviluppo delle reti di trasmissione e trasporto nazionali e di interconnessione con l'estero.

---

Per l'ideazione e definizione dei progetti a livello nazionale o anche di rilievo europeo appare utile favorire il coinvolgimento delle imprese. Il Ministro per il Recovery Plan, insieme alle amministrazioni più attrezzate (in particolare, MEF, MISE, MIT, più CDP), dovrebbe promuovere la collaborazione fra imprese, fra imprese e università, fra imprese e centri di ricerca (come si è cominciato a fare, ad esempio, per l'idrogeno).

#### *4.2 Progetti di investimento di rilevanza regionale*

Si pongono in secondo luogo i progetti di investimento di rilevanza regionale, tra i quali rientrano ad esempio gli investimenti di sistemazione idrogeologica del territorio, di risanamento e sviluppo delle reti idriche, i sistemi di gestione dei rifiuti, i trasporti regionali e locali, la mobilità di prossimità e la logistica. Una parte importante di questi progetti riguarderanno i comuni: per la mobilità urbana, l'efficientamento degli edifici, il risanamento delle aree degradate, l'inclusione sociale, la modernizzazione degli assetti urbanistici.

Per sostenere un progetto di sviluppo dell'intero Paese, questi interventi andranno coordinati nel quadro dei programmi nazionali definiti, nell'ambito del PNRR, dal Centro di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne fisserà requisiti e criteri qualitativi in linea con gli obiettivi del PNRR, e verranno poi attuati da parte delle Regioni con l'apporto di stimolo, accompagnamento e monitoraggio dell'Agenzia per la coesione territoriale.

Una novità importante, tesa a garantire il rispetto dei criteri di impiego dei fondi fissati a livello europeo, è di prevedere che le **Regioni** presentino i loro programmi – sia per gli interventi che le riguardano direttamente, sia per quelli di altri livelli di governo ed enti nel loro ambito – al Centro di coordinamento tecnico RRF secondo un formato standard predefinito e che questo verifichi l'adeguatezza del contenuto e delle procedure di assegnazione dei fondi da parte delle Regioni. Analogamente, i **Comuni** dovrebbero presentare i loro progetti per l'impiego dei fondi assegnati alle Regioni per le finalità di intervento di loro competenza; le Regioni dovrebbero valutarne la rispondenza

---

ai criteri fissati nel PNRR e agli obiettivi da esse stesse indicate per le riforme sul territorio.

### *4.3 Sostegno degli investimenti privati*

Infine, si pone un terzo livello di intervento che riguarda il sostegno degli investimenti delle imprese e dei privati in generale. Si tratta qui di programmi nazionali di incentivazione e sostegno alla trasformazione energetica, tecnologica, dimensionale delle imprese e dell'intero sistema economico. La caratteristica principale di questi schemi d'incentivazione dovrebbe essere quella di un forte automatismo nell'erogazione dei sostegni e dei finanziamenti: come avvenne a suo tempo con il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno e per le ristrutturazioni edilizie, e, più recentemente, con i programmi Impresa 4.0, Ecobonus e Sismabonus. L'obiettivo centrale è di sottrarre questi sostegni all'intermediazione politico-burocratica e di assicurarne certezza e tempestività. Si gioca con questi strumenti la capacità di fare ripartire l'investimento privato, depresso a livelli molto bassi oramai da decenni, puntando per questa via massicciamente alla ripresa delle produttività.

Una quota rilevante di risorse dovrebbe essere dedicata a promuovere interventi diffusi sul territorio attivati dalle imprese e dalle famiglie, oltre che dalle amministrazioni locali (o decentrate). Questo non solo per mobilitare altre risorse (capitali e finanziamenti privati, anche dei gestori del risparmio delle famiglie, assicurazioni, fondi pensioni e casse di previdenza), ma anche per attivare energie imprenditoriali evitando gli ostacoli e le complicazioni burocratiche.

Gli incentivi dovrebbero essere mirati a processi virtuosi di sostenibilità e digitalizzazione, come individuati dalle Linee guida. Il concetto di sostenibilità è ampio e può essere sfruttato: sostenibilità ambientale, sociale, nel lungo periodo. Per incentivare gli investimenti privati in infrastrutture sociali, servirebbe una revisione delle disposizioni in materia di partenariato pubblico

---

privato (PPP) e di contratti di disponibilità con le amministrazioni locali e pubbliche in generale.

#### ***4.4 La sequenza degli interventi***

Un aspetto importante che occorrerà curare riguarda la sequenza degli interventi, che deve essere articolata in modo da offrire rapido sostegno alla domanda per accelerare la ripresa. In un suo recente documento sugli investimenti pubblici, il *Fiscal Monitor* del Fondo monetario internazionale ha suggerito di seguire il seguente ordine di priorità<sup>4</sup>:

- i. avviare immediatamente le opere di manutenzione;
- ii. sbloccare gli investimenti già approvati e 'cantierabili', accelerandone la realizzazione;
- iii. sottoporre a un rigoroso esame critico le opere sul tavolo da tempo, rivedendole alla luce delle priorità del PNRR (e della compatibilità con i tempi della RRF) e avviando le procedure di approvazione solo per quelle che abbiano superato tale selezione;
- iv. da ultimo, identificare nuove priorità strategiche in un'ottica di medio termine.

L'attrattività di questa proposta è evidente: essa consente di imprimere immediatamente un forte impulso alla domanda, mentre si reimposta la visione strategica.

---

<sup>4</sup> International Monetary Fund, Public Investment for the Recovery, in *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*, ottobre 2020.

---

#### 4.5 L'assistenza tecnica

La realizzazione in un breve arco di tempo di ingenti investimenti e importanti riforme necessita di competenze manageriali e tecniche che non sempre si trovano all'interno delle amministrazioni pubbliche. Mentre non è opportuno, come già detto, creare canali sostitutivi delle amministrazioni, un servizio efficace di assistenza tecnica per i progetti può risultare prezioso.

Gli ambiti principali di assistenza potrebbero essere i seguenti:

- i. l'analisi d'impatto dei progetti, che devono dimostrare, tra le altre cose, la capacità del PNRR di aumentare la crescita potenziale, di stimolare la creazione di posti di lavoro, di mitigare gli effetti avversi della crisi, di accrescere la resilienza sociale;
- ii. la capacità di dimostrare che il costo previsto è proporzionato all'impatto atteso delle misure;
- iii. la costruzione degli indicatori di monitoraggio, per rendere trasparenti gli stati di avanzamento dei singoli progetti;
- iv. l'individuazione dei criteri per la selezione degli operatori di mercato per quelle iniziative che passeranno per il settore privato, o di partner privati per le iniziative di investimento pubblico;
- v. l'utilizzo di *advisor* per i progetti infrastrutturali delle regioni e degli enti locali al fine di individuare le procedure più idonee per la rapida cantierizzazione delle iniziative nonché per la predisposizione dei piani finanziari, anche finalizzati al coinvestimento di privati e a progetti di PPP laddove possibile;
- vi. l'utilizzo di *advisor* per eliminare colli di bottiglia, proponendo analisi e soluzioni per superare tali ritardi.

Tra i soggetti che potrebbero svolgere questa funzione vi è la Cassa Depositi e Prestiti, che già possiede parte dell'*expertise* necessaria e potrebbe facilmente avvalersi di consulenti esterni di elevata qualità.

---

## 5. Semplificazioni per rispettare i tempi

Come anticipato nell'introduzione di questo lavoro, per utilizzare le risorse di Next Generation EU gli impegni di spesa vanno comunicati inderogabilmente entro il 2023 e le risorse devono essere spese entro il 2026. I tempi previsti per impegnare le risorse e per realizzare gli investimenti non sono compatibili con le lentezze e gli intoppi nei processi decisionali che, nonostante i ripetuti tentativi di semplificazione, costituiscono ancora un problema diffuso in Italia.

I blocchi decisionali risiedono soprattutto nella fase autorizzativa degli investimenti, dove si annidano i ritardi e i diritti di veto. Anche limitando l'attenzione agli investimenti "green", può essere sufficiente ricordare che per realizzare sulla rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica opere volte a consentire l'integrazione di nuova energia da fonti rinnovabili e a ridurre le perdite di energia e le emissioni di CO<sub>2</sub>, i tempi necessari per ottenere le autorizzazioni spesso superano cinque anni dall'invio del progetto. Il rischio di ritardi aumenta quando le iniziative richiedono una progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, a causa dell'impoverimento di competenze che si è registrato nelle amministrazioni pubbliche negli ultimi decenni.

Da un punto di vista pratico, si può cercare di ovviare a questi problemi destinando in primis le risorse di Next Generation EU a investimenti già autorizzati e a progetti già in essere. Tuttavia, per sviluppare un piano straordinario volto ad aumentare stabilmente la capacità dell'Italia di riprendere un percorso vigoroso di crescita sostenibile, occorre creare anche le condizioni per nuovi progetti e nuovi investimenti.

Per incoraggiare la realizzazione delle infrastrutture e degli investimenti in Italia e rilanciare l'economia, nell'ultimo biennio sono state introdotte, dapprima con il decreto Sblocca Cantieri (decreto-legge n. 32/2019) e poi con il decreto Semplificazioni (decreto-legge n. 76/2020), alcune misure di semplificazione con efficacia temporale limitata sino al 31 dicembre 2021. Si tratta di un orizzonte temporale troppo breve rispetto a quello della realizzazione degli investimenti finanziati da Next Generation EU, che si estende fino al 2026.

---

Occorre quindi un **intervento legislativo** che, oltre a definire l'architettura istituzionale, preveda disposizioni volte ad assicurare l'efficienza e la tempestività dei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni connessi ai progetti RRF. In alcuni casi, misure di semplificazione ad applicazione immediata potrebbero essere previste direttamente dalla legge; in altri casi, la legge potrà contenere una delega legislativa ad ampio raggio, con indicazione dei criteri di semplificazione, da attuare con successivi decreti legislativi o con regolamenti di delegificazione. Parallelamente, in tempi ragionevoli e con scansione temporale predefinita andrebbero approvate leggi di delega per avviare le riforme strutturali richieste dalle raccomandazioni indirizzate al nostro Paese nell'ambito del Semestre europeo nel 2019 e nel 2020.

La linea ispiratrice degli interventi di semplificazione dovrebbe essere, per quanto possibile, **non la deroga alle regole, ma una migliore disciplina** da portare poi eventualmente a sistema. Solo in ultima istanza, se non si riuscisse a semplificare abbastanza, potrebbe essere necessario ricorrere a normative ad hoc per sbloccare singoli interventi (come si è fatto, anche di recente, in alcuni casi).

### *5.1 Conferenza di servizi*

Per quanto riguarda le procedure autorizzative che coinvolgono più soggetti, la legge per la governance del PNRR dovrebbe prevedere una disciplina speciale delle conferenze di servizi che hanno ad oggetto progetti RRF.

In particolare, appare necessario che le conferenze di servizi per i progetti RRF:

- si svolgano in modalità simultanea on line;
- siano convocate e presiedute dal responsabile RRF dell'amministrazione procedente.

La disciplina vigente prevede già che le conferenze simultanee debbano concludersi nei termini di legge (45 giorni, 90 giorni quando sono coinvolti

---

interessi qualificati)<sup>5</sup>; per i progetti RRF si può valutare se ridurre ulteriormente i termini di conclusione della conferenza.

Quella che va sicuramente riformulata è la procedura per l'adozione della **decisione finale in caso di opposizioni qualificate** – che vanno comunque espresse dalle amministrazioni dissenzienti nei termini di legge. Il sistema generale di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge n. 241/1990 non è infatti risultato idoneo ad assicurare che la decisione finale da parte dell'autorità politica competente sia assunta in tempi stretti, compiendo una scelta tra gli interessi in gioco.

A questo riguardo, il primo profilo su cui intervenire riguarda l'individuazione dell'autorità politica competente. Nella disciplina generale la competenza è sempre affidata al Consiglio dei ministri, con un accentramento delle valutazioni che appare ingiustificato e rischia di ingolfare il Consiglio dei ministri con compiti impropri. Si potrebbe quindi pensare di mantenere la competenza del Consiglio dei ministri per i progetti di interesse nazionale, mentre per i progetti di rilievo locale che non coinvolgono amministrazioni centrali il superamento dei dissensi dovrebbe essere affidato alle Giunte regionali. Inoltre, per i progetti RRF di interesse nazionale l'istruttoria per il Consiglio dei ministri dovrebbe essere affidata alla struttura centrale RRF presso la Presidenza del Consiglio, e per gli altri progetti al Responsabile RRF della Regione interessata.

Il secondo profilo su cui intervenire riguarda il funzionamento del meccanismo decisionale di ultima istanza. Per velocizzare il processo, si dovrebbe prevedere che se l'amministrazione dissenziente non ottiene l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri (o della Giunta regionale) entro un termine prefissato (ad esempio entro 30 giorni), diviene efficace la decisione assunta dalla Conferenza di servizi. Si eviterebbe così il prolungamento a tempo indeterminato delle situazioni di stallo decisionale.

---

<sup>5</sup> Art. 14-ter della legge n. 241/1990.

---

## 5.2 *Semplificazioni in materia di VIA*

Il decreto Semplificazioni ha previsto un sistema di *fast track* per interventi urgenti finalizzati al potenziamento o all'adeguamento della sicurezza delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (decreto legge n. 76/2020, art. 51): per tali interventi il soggetto procedente può chiedere, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi e fornendo le informazioni e gli impegni appropriati, l'esclusione dalla VIA. Quando l'esclusione è accordata, i tempi per l'approvazione delle opere vengono radicalmente ridotti.

Andrebbe valutato se, in vista del RRF, questa misura di semplificazione possa essere estesa anche ad altre tipologie di interventi infrastrutturali (ad esempio, per le infrastrutture energetiche e di telecomunicazione). In ogni caso, appare urgente l'adozione dei decreti attuativi volti a rendere operativa la norma.

## 5.3 *Responsabilità erariale*

Appare indispensabile per i progetti RRF **estendere sino al 2026** la previsione dell'articolo 21 del Decreto Semplificazioni, che limita la responsabilità erariale del funzionario pubblico alle sole azioni compiute con dolo, escludendo le incertezze connesse alla configurazione delle ipotesi di colpa grave. Questa semplificazione è fondamentale per eliminare ogni remora, in capo ai funzionari pubblici coinvolti nel processo decisionale, ad adottare le scelte gestionali utili alla tempestiva realizzazione degli investimenti.

## 5.4 *Contratti pubblici*

Per quanto riguarda i contratti pubblici, alcune delle disposizioni temporanee previste dal decreto Sblocca Cantieri, già prorogate una volta e già ampiamente sperimentate, potrebbero essere **definitivamente stabilizzate** (ad esempio, la possibilità di valutare le offerte prima di verificare l'idoneità degli offerenti; la

---

limitazione del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici solo per i progetti superiori a determinati importi finanziati per almeno il 50% dallo Stato). Anche la possibilità, prevista dal decreto Semplificazioni, di procedere mediante informativa liberatoria provvisoria ai fini delle verifiche antimafia costituisce un'importante semplificazione procedurale che potrebbe già essere stabilizzata.

Nelle more di una più ampia sistemazione della disciplina nazionale dei contratti pubblici, per i progetti RRF andrebbe poi prevista la **proroga sino al 2026** di alcune altre disposizioni di semplificazione 'a termine'.

Tra le previsioni temporanee che potrebbero essere prorogate vi sono la sospensione del divieto dell'appalto integrato prevista dallo Sblocca Cantieri e, con riferimento al decreto Semplificazioni: la disciplina dei contratti sottosoglia (art. 1); le disposizioni relative ai ricorsi giurisdizionali (art.4, comma 3), l'obbligo della costituzione del collegio consultivo tecnico per le opere sopra soglia (art. 6), la sospensione dell'esecuzione del contratto solo nei gravi casi tipizzati dalla normativa (art. 5), la possibilità in alcuni casi di procedere senza un preventivo dibattito pubblico al fine di accelerare l'iter autorizzativo di opere di particolare interesse pubblico e rilevanza sociale (art. 8, comma 6-bis).

### *5.5 Semplificazione dei processi autorizzativi per progetti innovativi*

Sinora, gli ostacoli amministrativi e le incertezze normative hanno frenato in Italia la sperimentazione di innovazioni tecnologiche potenzialmente importanti per un percorso di crescita sostenibile. Ad esempio, per la sperimentazione di una batteria ad accumulo di taglia significativa da collegare alla rete elettrica, possono occorrere oltre due anni per ottenere l'autorizzazione.

Per porre rimedio a questo tipo di problemi l'articolo 36 del decreto Semplificazioni ha introdotto un **procedimento speciale semplificato** per il rilascio di autorizzazioni per attività di sperimentazione attinenti all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione. Per questi progetti, che

---

avranno un ruolo rilevante nell'ambito del PNRR, è quindi già previsto un iter autorizzativo accelerato e semplificato, coordinato dal Dipartimento per l'innovazione della Presidenza del Consiglio.

Nel contesto del PNRR la nuova disciplina volta a superare questi tipi di ostacoli va messa alla prova ed eventualmente estesa e perfezionata.

### *5.6 Interventi chirurgici di semplificazione settoriale*

Le risorse del PNRR potranno essere utilizzate in ambiti tra loro eterogenei: dalla formazione dei dipendenti pubblici alla infrastrutturazione digitale, dall'efficienza energetica al dissesto idrogeologico, dalle infrastrutture sociali alla riqualificazione urbana, solo per fare qualche esempio. Questi ambiti richiedono procedure e regole diverse e sono oggi bloccati da 'nodi' diversi, che devono essere sciolti uno per uno. Norme generali di semplificazione, in questi casi, non aiutano a risolvere il problema.

Il decreto n. 76/2020 ha introdotto alcune semplificazioni di natura settoriale, ma si può fare di più, ad esempio in materia di edilizia, di infrastrutture di telecomunicazione e più in generale per gli investimenti su infrastrutture esistenti, anche per il riuso o uso promiscuo, per i quali si può presumere l'assenza di un impatto significativo sul territorio e sull'ambiente. È in preparazione un intervento normativo volto a semplificare le procedure per le opere volte a porre rimedio al dissesto idrogeologico. La legge per il PNRR e gli eventuali interventi normativi che seguiranno, man mano che si definiranno i contenuti del Piano, dovranno in questi ambiti introdurre previsioni mirate a superare specifici ostacoli regolamentari o amministrativi ingiustificati.

---

### *5.7 Qualificazione delle stazioni appaltanti e strumenti di ausilio alle amministrazioni per le opere diffuse sul territorio nazionale*

Per accompagnare una ripresa degli investimenti e delle infrastrutture, non basta semplificare: serve una pubblica amministrazione in grado di svolgere efficacemente i propri compiti. Il rafforzamento dell'amministrazione pubblica è quindi al cuore di un progetto di crescita per il nostro paese. Ci limitiamo, in questa sede, ad alcune brevi considerazioni.

Per ricostruire la capacità amministrativa nello Stato e sul territorio occorre colmare la vistosa carenza di dirigenti e funzionari dotati di competenze manageriali, tecniche e informatiche dovuta a decenni di blocco del turn-over. L'ampio programma di reclutamento già previsto per la pubblica amministrazione deve essere rigorosamente guidato da scelte selettive, dando la priorità a personale qualificato con competenze tecniche e, in secondo luogo, manageriali e informatiche. Di questa esigenza si deve tenere conto sia in sede di individuazione dei profili da reclutare, sia in sede di definizione delle procedure dei concorsi.

Nel settore dei contratti pubblici, il discorso si intreccia con quello della necessità di assicurare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti. L'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici ha previsto un sistema di qualificazione in base al quale sopra certe soglie le procedure di progettazione e aggiudicazione dei contratti possono essere gestite solo da stazioni appaltanti adeguatamente qualificate. Lo stesso articolo 38 detta una serie di parametri per valutare la qualificazione. Il decreto Semplificazioni ha in parte alleggerito la complessità della disciplina, che rimane tuttavia ancora inattuata.

Occorre quindi accelerare **l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti** previsto dal Codice dei contratti pubblici. Si tratta di una delle riforme che dovrebbero essere al centro del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nelle more del processo, dato che dobbiamo assicurare immediatamente un'adeguata capacità tecnica delle amministrazioni che dovranno gestire i progetti RRF, si può prorogare sino al 2026 almeno per questi progetti la

---

disposizione del decreto Sblocca Cantieri che rende obbligatorio il ricorso a centrali di committenza per tutti i comuni non capoluogo di provincia. In alternativa, si potrebbero introdurre nella legge relativa al PNRR **requisiti tecnici specifici e auto-applicativi**: ad esempio, ufficio tecnico composto almeno da 3 a 5 ingegneri/architetti in relazione al valore del contratto, disponibilità di piattaforme telematiche per la gestione delle procedure di gara, e simili. Si escluderebbero quindi, dalla possibilità di gestire direttamente i progetti RRF le amministrazioni che non soddisfano quei requisiti.

In parallelo, andrà messa a disposizione delle stazioni appaltanti una rete di strumenti di ausilio che vanno dalla consulenza tecnica ed economica su base individuale (cfr. il precedente paragrafo 4.5) alla predisposizione, per la realizzazione delle opere diffuse sul territorio che si prestano a una standardizzazione, di **progetti tipo**, nonché di bandi e modelli contrattuali tipo.