

L'attuazione del PNRR nel 2022: cosa è previsto?

di Luca Brugnara
27 dicembre 2021

Nella conferenza stampa di fine anno il premier Draghi ha annunciato che tutte le 51 condizioni previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sono state soddisfatte. Nel 2022 le condizioni da rispettare saranno 100, di cui 83 sono traguardi qualitativi e 17 sono obiettivi quantitativi. Potenziali ritardi potrebbero derivare dal coinvolgimento delle Camere, visto che una rilevante porzione di condizioni riguarda atti che richiedono un passaggio parlamentare.

* * *

Nella conferenza stampa di fine anno, il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi ha anticipato che tutte le 51 condizioni previste dal PNRR per la seconda metà di quest'anno sono state raggiunte.¹ Tra le disposizioni approvate, le novità più importanti hanno riguardato:

- Istituzione degli organismi di Governance del PNRR e rafforzamento della capacità amministrativa della PA per l'attuazione del Piano (tra cui vanno inclusi i recenti avvisi per l'assunzione di mille esperti);
- L'approvazione delle leggi delega per la riforma del processo civile e del processo penale, ossia due riforme "orizzontali" del PNRR;
- I primi interventi per la "Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni". Nello specifico, il PNRR stabiliva l'entrata in vigore del decreto sulla semplificazione del sistema degli appalti pubblici (approvato con il dl. Semplificazioni) e l'entrata in vigore dei relativi provvedimenti attuativi entro il 31 dicembre.

Nel 2022 il PNRR prevede il rispetto di 100 condizioni di cui 83 sono traguardi

¹ Vedi: <https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-draghi-raggiunti-tutti-51-obiettivi-AEIGIC4>. I dettagli saranno disponibili sulla base della documentazione che le amministrazioni titolari di interventi del PNRR erano tenute a presentare entro il 23 dicembre (https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2021/circolare_n_31_2021).

(“milestones”) qualitativi e 17 sono obiettivi (“targets”) definiti in modo più oggettivo. La componente relativa alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA (“M1C1”) è quella col maggior numero di condizioni (39), seguita, a notevole distanza dal Turismo e cultura (15) (Tav.1). Quali sono le principali condizioni?

- In continuità con le condizioni del 2021, tra cui la citata “riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici”, entro il 30 giugno 2022 dovrà essere approvato il nuovo codice dei contratti pubblici;
- Sullo stesso tema, ben 13 milestones (6 nel primo semestre e 7 nel secondo) riguardano l’aggiudicazione di appalti per la realizzazione di altrettanti investimenti all’interno del piano. Tra le altre cose, entro fine anno andranno assegnati gli appalti relativi alla costruzione delle linee di alta velocità Napoli-Bari e Palermo-Catania.
- Sempre in area infrastrutture e trasporti, entro fine anno dovrà essere approvato un nuovo regolamento relativo alle concessioni portuali.
- Entro giugno 2022 dovranno entrare in vigore un insieme di disposizioni per combattere l’evasione fiscale (misure per garantire la piena operatività delle banche dati dell’IVA precompilata e delle “lettere di conformità”²; la modifica della legislazione per garantire sanzioni amministrative efficaci in caso di rifiuto da parte di fornitori privati di accettare pagamenti elettronici e norme per ridurre l’evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione).
- Sempre entro giugno dovrà essere definito da parte del MEF l’obiettivo di riduzione della spesa pubblica per le amministrazioni centrali relativo al triennio 2023-2025.
- La legge annuale sulla concorrenza dovrà essere approvata dal parlamento entro il 31 dicembre 2022. Le condizioni poste dal PNRR (come accade peraltro per altre riforme) sono espresse in modo piuttosto vago (allineare ulteriormente al diritto comunitario le norme sul controllo delle concentrazioni; rafforzare e diffondere il ricorso al principio della concorrenza nei contratti di servizio pubblico locale, in particolare per i rifiuti e i trasporti pubblici locali) anche se alcuni aspetti sono regolati in modo specifico (per esempio, rendere obbligatorio lo svolgimento di gare per i contratti di concessione per la distribuzione del gas).
- La riforma del sistema di istruzione primaria e secondaria, che deve prevedere (sempre in termini piuttosto vaghi): iniziative di riforma dell’organizzazione del sistema di istruzione al fine di adeguarlo agli sviluppi

² Ossia le comunicazioni tempestive ai contribuenti per i quali sono state rilevate anomalie.

demografici; iniziative di riforma del sistema di orientamento al fine di ridurre al minimo il tasso di abbandono scolastico; iniziative di rafforzamento del sistema degli ITS, iniziative di formazione per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo; iniziative per sviluppare e rafforzare le competenze STEM.

Tav. 1: Programma di Attuazione delle componenti per il 2022
(valori cumulati)

	Numero di condizioni per il 2021-226	2022	
		Numero	Percentuale sul totale del periodo 2021-26
M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	155	39	25%
M1C2: Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	29	8	28%
M1C3: Turismo e cultura 4.0	36	15	42%
M2C1: Economia circolare e agricoltura sostenibile	34	9	26%
M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	57	10	18%
M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	10	3	30%
M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica	40	12	30%
M3C1: Investimenti sulla rete ferroviaria	22	6	27%
M3C2: Intermodalità e logistica integrata	10	5	50%
M4C1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	30	9	30%
M4C2: Dalla ricerca all'impresa	22	8	36%
M5C1: Politiche per il lavoro	19	6	32%
M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	22	9	41%
M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale	13	3	23%
M6C1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	11	5	45%
M6C2: Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	17	4	24%
TOTALE	527	151	29%

Nel 2022 si testerà anche l'efficacia di alcune misure introdotte nel 2021. Per esempio, la sopracitata aggiudicazione di vari contratti di appalto permetterà di capire se le nuove norme sugli appalti approvate nel 2021 garantiranno un'efficiente assegnazione degli appalti.³ Un ragionamento simile vale anche per le procedure di assunzione per i tribunali civili, penali e amministrativi: nel prossimo anno dovranno infatti entrare in servizio almeno 8.932 dipendenti,

³ Tra gli investimenti che prevedono l'assegnazione di lavori tramite procedure d'appalto sono: "Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero"; "Rafforzamento smart grid"; "Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)"; "Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci"; "Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione".

che verranno assunti secondo i criteri stabiliti dalla legge approvata quest'anno.

Nel rispettare le condizioni del PNRR sarà cruciale anche il ruolo del Parlamento. Molte misure (59) richiedono infatti l'approvazione di disposizioni legislative da parte delle Camere. Inoltre, il sito governativo "Italia Domani", che contiene informazioni sull'attuazione del PNRR, indica esplicitamente che per 23 condizioni relative al 2022 l'iter parlamentare rappresenta uno dei rischi per la puntuale adozione delle misure.⁴ Tale incognita potrebbe assumere dimensioni ancora più rilevanti qualora l'elezione del Presidente della Repubblica dovesse richiedere più tempo del previsto, si rendesse necessario un rimpasto di governo, o si andasse a nuove elezioni. Tra le questioni su cui il parlamento potrebbe impiegare più tempo a trovare un accordo – sia per le forti connotazioni politiche dei temi da trattare, sia per l'estensione dei contenuti da riformare – ci sono la legge sulla concorrenza e la riforma del sistema di istruzione primaria e secondaria.

⁴ Vedi: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/RelazionePNRR.pdf>.