



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*“Conversione in legge
del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti
per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e
del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC),
nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica
agricola comune” - cd decreto attuazione PNRR
(A.S. 564)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA
5a Commissione (Programmazione economica, bilancio)*

Roma, 6 marzo 2023

Il Decreto Legge in esame è un provvedimento di ampia portata che incide sia sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e sul relativo Piano complementare, sia sulle politiche di coesione territoriale. Questo avviene su due direttrici principali: *i*) un rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale dei soggetti chiamati a realizzare gli interventi; *ii*) una profonda revisione della *governance* del PNRR e delle politiche di coesione che rafforza la regia della Presidenza del Consiglio dei Ministri sugli interventi di policy a prescindere dall'origine nazionale o europea delle risorse finanziarie impiegate.

Relativamente al potenziamento della capacità amministrativa e gestionale, la nuova struttura di missione PNRR rafforza le competenze presso la Presidenza del Consiglio che, oltre ad essere il centro di coordinamento nazionale per l'attuazione, assume poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto -da parte dei soggetti attuatori- degli impegni relativi all'attuazione del Piano. Vi sono poi svariate disposizioni di impatto organizzativo o volte a introdurre semplificazioni sugli iter attuativi degli investimenti.

In relazione alla *governance* delle politiche di coesione territoriale, il Decreto Legge in parola segna un'inversione di tendenza rispetto alle scelte dell'ultimo ventennio. Va ricordato che, con il Decreto Legge n. 181 del 2006, il Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione era stato trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico dal Ministero dell'Economia e delle Finanze dove, fino ad allora, erano concentrate tutte le funzioni di programmazione, coordinamento, monitoraggio e controllo della spesa pubblica per le aree in ritardo di sviluppo. Successivamente, con il Decreto Legge 101 del 2013, le stesse funzioni e risorse organizzative erano state nuovamente trasferite, a due strutture di nuova costituzione: l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In tal modo si erano moltiplicati gli enti preposti a coordinare le Amministrazioni, centrali e regionali, titolari dei numerosi Programmi operativi per l'attuazione della politica di coesione.

Il Decreto Legge in esame, quindi, riduce il numero di centri decisionali trasferendo le funzioni e le risorse umane e organizzative dell'Agenzia per la Coesione Territoriale in capo al solo Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questo deve avvenire senza minare, nella fase di passaggio, la capacità operativa della struttura chiamata a gestire la chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020 (che si compie il 31 dicembre 2023) in sovrapposizione con il ciclo 2021-2027. Il controllo e il monitoraggio della spesa degli interventi del PNRR, del Piano complementare e dei Programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali restano radicati presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Purtroppo nel corso degli anni, con poche eccezioni, non si è attenuata la tendenza a una parcellizzazione della programmazione e degli interventi. Questo fenomeno riflette *i*) la ripartizione delle competenze tra Stato Centrale e Regioni, prevista dal Titolo V della

Costituzione e ii) l'impostazione *bottom-up* delle politiche di coesione stabilite dai regolamenti europei.

La sfida, in questo contesto, è rendere efficaci gli interventi sui territori –anche quelli attuati dalle Amministrazioni Centrali le cui performance, in alcuni casi, hanno segnalato livelli di efficienza inferiori a quelli di molte Regioni - , concependoli e attuandoli con logiche di sistema. Questo non vale solo per il nostro Paese dove, per il periodo di programmazione 2014-2020, sono in chiusura 51 Programmi operativi (a fronte di una popolazione di 59 milioni di persone) contro i 32 Programmi della Germania (che ha 84 milioni di abitanti), anch'essa con un sistema istituzionale decentrato.

Il 15 febbraio 2023 è stata presentata in Consiglio dei Ministri una relazione sui Fondi di coesione nella programmazione 2014-2020. Emerge che, al 31 dicembre 2022, su 116 miliardi di euro (di cui 65 cofinanziati da Fondi strutturali europei), fra risorse europee e risorse nazionali del Fondo di sviluppo e coesione, gli impegni sono stati pari a 67 miliardi (di cui 52 cofinanziati dai fondi europei) e i pagamenti hanno raggiunto quota 36 miliardi, praticamente tutti cofinanziati dai fondi strutturali. Questi risultati, subottimali, riflettono la prassi consolidata in base alla quale le spese vengono rendicontate in via prioritaria sui Programmi cofinanziati dai Fondi europei in virtù del rischio di definanziamento qualora non risulti rispettato il termine perentorio di ammissibilità delle spese, stabilito al 31 dicembre 2023. Lo stesso è accaduto nei precedenti periodi di programmazione quando si è evitato il definanziamento dei fondi strutturali impegnando molte energie su complessi processi amministrativi volti a rendicontare alla Commissione europea progetti formalmente coerenti con le regole sull'ammissibilità delle spese e, tuttavia, carenti quanto a significato strategico e ricadute sulla crescita economica.

Corollari di questo *modus operandi* sono:

- la difficoltà di spesa sulle risorse nazionali. Quelle rimaste inutilizzate tra il 2000 e il 2020, confluite nel Fondo di sviluppo e coesione, hanno raggiunto quota 82 miliardi di euro. Esse sono poi state oggetto dell'art. 44 del Decreto Legge n. 34 del 2019, che le ha riassegnate a ciascuna Amministrazione titolare per il loro utilizzo attraverso un unico Piano;
- la depotenziata addizionalità delle risorse europee, visti i limiti della capacità di spesa ordinaria su fondi nazionali.

L'efficacia delle politiche di sviluppo economico dipende anche dal grado di integrazione tra le grandi politiche nazionali e le politiche di coesione, dalla necessità di preferire a "misure bandiera" interventi davvero strategici, capaci di produrre effetti positivi durevoli, ancor di più nel Mezzogiorno.

In quest'ottica l'Italia deve rendersi capace di seguire l'esempio di altri Paesi europei che, da decenni, utilizzano le risorse nazionali per elaborare programmi di investimento

a lungo termine, dotarsi di progetti esecutivi e avviare i cantieri. E' a questo punto che, sulle opere in via di realizzazione, vengono fatte convergere le risorse europee. Grazie a queste si recupera buona parte delle risorse nazionali, volano per rinnovare il circolo virtuoso degli investimenti. In altri termini la ricetta è mettere le risorse europee al servizio di programmi nazionali di respiro strategico.

E' su questo scenario che il Decreto Legge interviene per affrontare la "filiera del ritardo" con misure che puntano a mitigare:

- i ritardi politici, riducendo il numero di centri decisionali preposti al coordinamento della complessa *governance* multilivello del nostro Paese;
- i ritardi amministrativi, intervenendo sul potenziamento (quantitativo e qualitativo) tanto delle strutture centrali quanto delle strutture periferiche;
- i ritardi operativi, tramite un più diffuso ricorso a poteri sostitutivi e a semplificazioni procedurali.

L'Italia deve investire costantemente sulla e capacità e di progettare il futuro, mettere a terra iniziative efficaci e sostenere gli investimenti favorendo la convergenza tra risorse nazionali ed europee e affrontando con maggiore efficacia il tema dei divari territoriali.

Considerato che tanto il PNRR quanto le politiche di coesione trovano attuazione attraverso un numero molto elevato di programmi e interventi specifici, attuati da un numero significativo di Amministrazioni, vi è un'altra linea di efficientamento, troppo spesso sottovalutata, su cui è il caso di richiamare l'attenzione: l'*accountability* degli investimenti pubblici.

Le Amministrazioni hanno l'obbligo di presentare rendiconti dettagliati tramite sistemi digitali che, con cadenza per lo più bimestrale, indirizzano verso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e verso la Commissione europea una rilevante mole di informazioni sul procedere della spesa, dei processi di attuazione e dei risultati misurabili.

Queste informazioni sono tra l'altro alla base della Relazione sullo stato di attuazione del PNRR che (ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera e), del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77) dovrebbe essere pubblicata con cadenza semestrale. Tuttavia, fin qui, tale periodicità non è mai stata rispettata.

Una parte di questi stessi dati di monitoraggio è resa disponibile sul sito web istituzionale "italiadomani.gov.it". Tuttavia questo avviene con modalità che, in questo momento, non consentono l'agevole analisi delle informazioni da parte degli stakeholder, degli organi di informazione, di ogni cittadino interessato e degli stessi enti responsabili dell'attuazione.

Se il dibattito pubblico sull'*Italia del domani* fosse alimentato da un'informazione istituzionale tempestiva, dettagliata e facilmente fruibile, sarebbe più facile evitare la

confusione di responsabilità tra i soggetti istituzionali cui spettano le funzioni di coordinamento e controllo dei programmi e quelli cui, sui territori, spetta l'attuazione dei progetti. Inoltre la misurazione delle *performance* di ciascun soggetto attuatore sarebbe di stimolo alla realizzazione degli investimenti viste le conseguenze reputazionali correlate ai risultati effettivamente ottenuti.

Sul tema della fruibilità dei dati, il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha messo a punto il sito web "opencoesione.gov.it" che, da anni, consente interrogazioni interattive, anche georeferenziate, agevoli e ricche di informazioni ma solo sui programmi e i progetti di investimento finanziati dai fondi strutturali e dal Fondo di sviluppo e coesione.

Sarebbe decisamente opportuno utilizzare la medesima architettura informatica per valorizzare le informazioni di monitoraggio del PNRR. E' questo un esempio di come nelle Amministrazioni vi siano centri di competenza capaci di elaborare soluzioni utili per lo sviluppo del Paese.