



CONFINDUSTRIA



# Newsletter N.1 - PNRR Riforme

## Approfondimento

3 agosto 2022



## Sommario

<b>1. PNRR: occasione di riformismo competitivo. Una valutazione d'insieme</b>	<b>2</b>
<b>2. PNRR: Governance, semplificazioni e capacità amministrativa</b>	<b>3</b>
<b>3. Per un servizio giustizia più moderno e organizzato</b>	<b>5</b>
<b>4. ITS: il capitale umano per il rilancio del Paese</b>	<b>6</b>
<b>5. Transizione ecologica</b>	<b>6</b>
<b>6. Attuazione delle riforme: concorrenza, appalti, fisco e salute. A che punto siamo?</b>	<b>7</b>

## 1. PNRR: occasione di riformismo competitivo. Una valutazione d'insieme

Il PNRR è un quadro programmatico di medio periodo, che prevede la realizzazione di riforme e investimenti entro termini ben stabiliti, con istruttorie adeguate, strumenti pervasivi di monitoraggio e secondo una precisa “logica di risultato” concordata con l’UE.

Infatti, il Piano si basa su una “cultura della programmazione” che richiede non solo un calendario di attuazione stringente e un elenco di risultati precisi da realizzare, ma anche una perseveranza dei decisori pubblici (Parlamento e Governo *in primis*), che si avvicenderanno fino al 2026, nella difficile realizzazione dello stesso.

La fase di avvio ha visto la creazione di una complessa “infrastruttura” di supporto al raggiungimento di traguardi e obiettivi, attraverso l’approvazione del DL n. 77/2021. Infatti, il DL ha creato strutture amministrative dedicate all’attuazione del PNRR (es. Commissione speciale per lo svolgimento di tutte le procedure di VIA statali e Soprintendenza speciale PNRR), ne ha disciplinato la *governance*, ha rafforzato i poteri sostitutivi del Governo e introdotto una serie di semplificazioni procedurali funzionali alla realizzazione del Piano stesso (es. procedimenti autorizzatori, appalti pubblici).

È stata rafforzata la capacità tecnica e operativa, anche con riferimento agli enti locali, con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi del PNRR. Inoltre, è stata prevista l’assistenza di professionalità specialistiche qualificate (es., ingegneri e architetti, con conoscenze in materia di appalti pubblici), chiamati a operare in collaborazione con i destinatari dei finanziamenti del PNRR.

In particolare, sono stati realizzati interventi per potenziare gli organici pubblici e rendere gli enti locali in grado di attuare i progetti PNRR: attraverso il rinnovo dei contratti, lo sblocco del *turnover* e dei concorsi pubblici, la formazione, i 1.000 esperti per la semplificazione, le misure per potenziare la capacità assunzionale, il supporto ai piccoli enti (da ultimo con *Capacity Italy*, una piattaforma di servizi per offrire gratuitamente agli enti locali supporto nelle fasi di attuazione del PNRR; così anche l’assistenza di Invitalia, che fornisce supporto tecnico e operativo ai Comuni e funge da centrale di committenza, mettendo a disposizione un percorso standard delle procedure di evidenza pubblica).

Questo è il contesto in cui si inserisce il processo riformatore previsto dal PNRR: quasi un terzo di milestone e target (154 su 527) richiedono l’approvazione di “riforme”.

Riforme non solo normative, ma che abbiano effetti concreti e misurabili per cittadini e imprese entro tempi determinati. Ad esempio, nel settore giustizia, il Piano prevede un abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio, entro la metà del 2026 e una riduzione del 40% della durata dei procedimenti entro la stessa data. Sono obiettivi ambiziosi, per la cui realizzazione sono necessari continuità e chiarezza di indirizzo politico.

Una valutazione complessiva del cammino delle riforme compiuto fino a oggi offre un quadro in chiaro-scuro e certamente non lineare. Se è vero, infatti, che le scadenze sono state finora rispettate, è altrettanto vero che si è trattato soprattutto di decreti-legge o leggi delega e che, d'ora in avanti, il percorso diventerà più impervio, perché si tratterà di affrontare la sfida dell'attuazione, su cui storicamente i nostri processi decisionali sono meno performanti.

Da un lato, sono state introdotte misure rilevanti, soprattutto in materia di accelerazione procedimentale e capacità amministrativa, con il già richiamato decreto-legge n. 77 e il n. 80 del 2021; dall'altro, dopo una decisa "spinta" iniziale si sono avvertite alcune difficoltà, soprattutto di indirizzo politico, legate sia ai tempi - in alcuni casi dilatati - per chiudere i processi (v. delega appalti), sia ai contenuti (v DDL concorrenza e delega fiscale).

In altre parole, sembra gradualmente prevalere un approccio più formale che sostanziale alle riforme, come invece il Piano richiederebbe. E se quest'ultimo avrebbe dovuto e dovrebbe essere l'occasione per una grande spinta modernizzatrice, di tale dinamica le forze politiche non sono sembrate del tutto consapevoli, almeno fino a oggi.

In prospettiva, tale approccio potrebbe mettere a rischio il raggiungimento di alcuni obiettivi.

Tra l'altro, dopo lo scioglimento delle Camere e l'avvio della campagna elettorale, è fondamentale che le forze politiche diano prova di coesione nell'attuazione del Piano, evitando rallentamenti. D'altro canto, già nella Dichiarazione successiva alla firma del decreto di scioglimento delle Camere, il Presidente della Repubblica ha ricordato come esigenza decisiva quella dell'attuazione nei tempi concordati del PNRR, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno.

## 2. PNRR: Governance, semplificazioni e capacità amministrativa

La scelta di concentrare il fulcro della *governance* del PNRR presso la Presidenza del Consiglio è stata apprezzabile: alla Presidenza sono affidate rilevanti funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento sull'attuazione degli interventi ed è la sede della Cabina di regia,

a livello politico. Inoltre, al Presidente del Consiglio è affidato un ruolo centrale per il superamento di inerzie e dissensi.

Positivi anche i raccordi previsti tra l'organo di partenariato economico-sociale del Piano, il c.d. Tavolo permanente, la Cabina di regia e il Servizio centrale per il PNRR incardinato presso il MEF (con compiti di monitoraggio e rendicontazione). Le riunioni del Tavolo, di cui è apprezzabile la frequenza, potrebbero connotarsi per un maggiore scambio tra parti sociali e istituzionali, che solo in alcuni casi offrono risposte esaurienti alle sollecitazioni che emergono.

Le esigenze di modernizzazione della PA sono state affrontate in modo organico, agendo sul miglioramento della capacità decisionale, sul rafforzamento dei processi di selezione, sulla sburocratizzazione, per ridurre i costi e i tempi che gravano su imprese e cittadini.

Alcuni obiettivi sono stati raggiunti, almeno sul piano normativo, e lo conferma il fatto che, per la prima volta da tempo, la PA non è inclusa tra gli aspetti censurati dalla Commissione europea nelle consuete Raccomandazioni di metà anno.

In tema di buona amministrazione, si è proceduto alla semplificazione e accelerazione delle procedure di attuazione del PNRR, soprattutto mediante il DL semplificazioni ([DL 77/2021](#)). Quelle adottate vanno nella direzione indicata da Confindustria: svariate misure per accelerare la realizzazione dei progetti per la transizione ecologica ed energetica previsti dal Piano e necessari al raggiungimento degli obiettivi del PNIEC; più in generale, la creazione di "infrastrutture" decisionali dedicate al PNRR, come il Comitato speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC e la Soprintendenza Speciale PNRR.

Si tratta di strutture e procedimenti che, ove dovessero produrre buoni risultati, potrebbero essere confermati anche a regime, cioè dopo la conclusione del Piano. A tal fine, è necessario disporre di informazioni puntuali e aggiornate, aspetto centrale per una corretta attuazione delle riforme amministrative (e non solo) introdotte col Piano e finora piuttosto carente.

Con riferimento alle norme generali sul procedimento amministrativo, sono stati rafforzati i poteri sostitutivi e il silenzio assenso e, in linea con le proposte di Confindustria, è stato ridotto il termine per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

È stato fatto uno sforzo importante per la digitalizzazione, con il processo di acquisto ICT, (DL 77/2021); il supporto alla trasformazione della PA locale; il *Cloud first* e l'interoperabilità; la progressiva digitalizzazione dei servizi sul territorio entro il 2026.

### 3. Per un servizio giustizia più moderno e organizzato

Anche nel settore giustizia si registrano rilevanti novità.

È stato valorizzato l'Ufficio del processo, vale a dire una struttura stabile a supporto del lavoro di singoli magistrati, e il Ministero è stato autorizzato a procedere alle assunzioni col [DL n. 80/2021](#). Con il [DL n. 152/2021](#) è stato poi pubblicato il bando per reclutare il primo contingente di 8.171 addetti all'Ufficio; sono state presentate 66.015 domande e le graduatorie chiuse. Sono stati individuati i contingenti di addetti all'Ufficio da assegnare alle singole sedi giudiziarie (D.M. Giustizia 26 luglio 2021) e il CSM ha emanato le relative linee guida (delibera 13 ottobre 2021). Si tratta di scelte coerenti con proposte da tempo all'attenzione di Confindustria.

Ma soprattutto sono state approvate le due leggi delega in materia di riforma del processo civile e penale.

Nel civile, la legge n. 206/2021 prevede un'ampia delega al Governo per la riforma del processo civile e la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. Il Governo dovrà esercitarla entro dicembre 2022 (mentre nel 2023 potrebbero essere adottati ulteriori provvedimenti). Proprio nei giorni scorsi, il Consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare i due decreti legislativi (in tema di processo civile e Ufficio del processo) attuativi della delega e ciò rappresenta un buon viatico per il conseguimento dell'obiettivo sopra richiamato.

In generale, il giudizio sulla riforma è positivo, perché oltre agli interventi, condivisibili, sul fronte processuale (semplificazione e riduzione dei tempi del procedimento in primo e secondo grado e consolidamento dell'utilizzo di modalità telematiche), essa propone una serie di misure per incentivare il ricorso ai meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie, che possono svolgere una potente funzione deflattiva. Questa strategia di azione, che si basa non solo su interventi di riforma processuale, ma opera contestualmente sul piano organizzativo ed extraprocessuale, può configurare una riforma organica capace di migliorare il sistema in termini di tempi di risposta, qualità delle decisioni e innescare, in parallelo, un reale processo di innovazione organizzativa.

Nel penale, il Parlamento ha approvato la legge n. 134/2021, che delega il Governo a realizzare, entro un anno, una complessiva riforma del processo. Quanto ai tempi, anche in questo caso il PNRR prevede che i decreti attuativi debbano essere approvati entro il 2022.

Pur avendo focalizzato obiettivi, condivisibili, di accelerazione e certezza del diritto, la riforma ha introdotto anche elementi di "complessità" legati al nuovo istituto - che rimodula nei fatti i tempi di prescrizione - dell'improcedibilità dell'azione penale in appello e in

Cassazione decorsi alcuni termini di durata dei giudizi di impugnazione (due anni in appello; un anno in Cassazione).

Riguardo alla riforma fallimentare, è stato dapprima approvato il [DL 118/2021](#) che, tra le altre cose, ha introdotto l'istituto della composizione negoziata e rinviato al 15 luglio scorso l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs. n. 14/2019), all'esito del recepimento della Direttiva c.d. *insolvency* (2019/2013), col D.Lgs. n. 83/2022. Tale ultimo intervento ha condotto sia alla definitiva sostituzione delle procedure di allerta e composizione assistita della crisi con la composizione negoziata, sia alla revisione di istituti preesistenti (in particolare, il concordato preventivo con continuità aziendale), nonché all'introduzione del piano di ristrutturazione soggetto a omologazione (PRO). Come rilevato in [audizione](#), il processo non ha brillato per ordine e chiarezza. Infatti, al netto di alcuni correttivi in linea con le istanze di Confindustria, il succedersi di provvedimenti senza una meditata visione di insieme e un adeguato coinvolgimento degli *stakeholder* sta generando disorientamento e rischia di non centrare gli obiettivi - del PNRR - di semplificazione degli istituti e sostegno alle ristrutturazioni aziendali.

#### 4. ITS: il capitale umano per il rilancio del Paese

Rilevante la riforma del **Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore** ([legge n. 99 del 2022](#)), che punta a rilanciare il sistema di formazione professionale definendo in maniera più strutturata i percorsi post diploma secondario, di carattere non accademico, al fine di formare tecnici specializzati, in sinergia con il mondo imprenditoriale e con le università e gli enti di formazione accreditati. Nei due passaggi parlamentari, il testo è stato arricchito con una serie di [suggerimenti avanzati da Confindustria](#), che ha svolto una costante interlocuzione con Governo e Parlamento e che ha portato all'accoglimento di una serie di correttivi, i quali ne hanno rafforzato e migliorato l'impianto. È prevista l'adozione di 19 provvedimenti attuativi entro la fine del 2022, 17 dei quali coinvolgono le Regioni, necessari anche per rendere operativi i nuovi corsi a partire dal prossimo autunno.

#### 5. Transizione ecologica

Anche in materia di transizione ecologica sono stati fatti importanti passi avanti, soprattutto con riferimento alla componente dedicata all'economia circolare. Con due Decreti del 24 giugno 2022 (DM 259 del 24 giugno 2022 e DM 257 del 24 giugno 2022), il Ministro della Transizione Ecologica ha approvato le due riforme abilitanti per l'economia circolare previste

dal PNRR, ossia: la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC) e il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR).

Le riforme approvate si affiancano agli investimenti previsti sempre per l'economia circolare, attualmente in fase avanzata di attuazione (i progetti presentati sono al vaglio delle Commissioni esaminatrici), che mirano a rafforzare l'infrastruttura impiantistica per la gestione dei rifiuti, sia attraverso l'ammodernamento e lo sviluppo di nuovi impianti, sia attraverso la realizzazione di progetti "faro" per le filiere strategiche dei rifiuti (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, industria della carta e del cartone, tessile, riciclo chimico e meccanico delle plastiche).

All'interno della SEC risultano presenti *driver* essenziali di crescita per l'uso efficiente delle risorse e delle materie prime, che implementano molte delle proposte avanzate da Confindustria nell'ambito della consultazione pubblica. È sicuramente apprezzabile l'impostazione programmatica che, con un orizzonte temporale fissato al 2035, individua misure, azioni e obiettivi da portare avanti nella definizione delle *policy* nazionali, per assicurare la piena transizione del modello circolare, strategico per il nostro Paese che è importatore netto di materie prime. L'approccio va nella direzione auspicata di costruire un modello di politica industriale per l'economia circolare, che emerge da una serie di azioni definite come prioritarie all'interno della SEC, come ad esempio la strategia sulle plastiche.

La SEC, inoltre, ha previsto l'adozione del PNGR, che ne rappresenta una componente vera e propria, oltre che una riforma essenziale per il PNRR, essendo strettamente collegata agli investimenti PNRR per il potenziamento delle infrastrutture. Il PNGR, mira, infatti, a colmare l'insufficienza impiantistica, che rappresenta la più critica delle barriere al pieno sviluppo del modello economico circolare. In questo senso, il Programma è una riforma strategica, per l'effetto positivo che avrà sulla promozione di nuove catene di approvvigionamento per il recupero di risorse dai rifiuti, necessarie per far fronte all'emergenza sulle *commodities* energetiche e raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica.

## 6. Attuazione delle riforme: concorrenza, appalti, fisco e salute. A che punto siamo?

Nei primi mesi del 2022 sono stati conseguiti risultati importanti, tra cui la [riforma del Codice degli appalti, approvata definitivamente dal Parlamento \(legge n. 78/2022\)](#), rispettando in tal modo la scadenza del 30 giugno 2022 (sul punto v. anche *infra*). In seguito, è stata costituita la Commissione speciale, presso il Consiglio di Stato, incaricata della scrittura del

nuovo Codice appalti, con l'obiettivo dichiarato di "consegnare" lo schema del relativo decreto legislativo entro il prossimo 20 ottobre.

Al contempo, l'andamento delle riforme suscita alcune preoccupazioni, soprattutto relativamente al cammino parlamentare.

Il caso più eclatante è stato il [DDL concorrenza](#), presentato nel 2021, approvato con non poche difficoltà presso il Senato in prima lettura, poi alla Camera a fine luglio e, infine, definitivamente in Senato il 2 agosto 2022. Il DDL affronta questioni tradizionalmente divisive e ha fatto registrare un certo "affanno", posto che sono passati molti mesi dall'approvazione governativa e che il lungo *iter* parlamentare ha "consumato" buona parte del tempo necessario all'adozione di tutti i decreti attuativi, da completare entro dicembre 2022.

Tra le riforme che concorrono alla realizzazione degli obiettivi del Piano vi sono poi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale, per l'estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori e per il rafforzamento dell'assistenza sanitaria territoriale e degli IRCCS.

La [riforma fiscale](#), in particolare, è tra le azioni chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese ed è parte integrante della ripresa che si intende innescare grazie alle risorse europee. La riforma è ora in corso di esame in commissione presso il Senato, dopo essere stata approvata dalla Camera il 22 giugno scorso. Tuttavia, anche in questo caso, l'attuazione è del tutto centrale, sebbene non siano previste scadenze tassative nel PNRR.

Su questa riforma, Confindustria ha già espresso alcune preoccupazioni sull'impostazione di metodo e sulle risorse a supporto. Quanto al metodo, il provvedimento delinea criteri di indirizzo alquanto vaghi, al punto che, nella formulazione di alcuni articoli, sembra concretizzarsi un "eccesso di delega", che potrebbe comportare il rischio di impugnazione dei decreti legislativi adottati. In merito alla dotazione, gli ambiziosi obiettivi declinati nel progetto, non trovano - al momento - riscontro in un adeguato supporto in termini di risorse.

All'ambito fiscale si ascrive anche il [DDL in materia di giustizia e processo tributari](#), la cui attuazione è prevista, dal PNRR, entro il quarto trimestre 2022. La realizzazione di tale riforma costituisce un'esigenza molto sentita per imprese e professionisti, soprattutto nell'auspicio che possa garantire una maggiore specializzazione e professionalità dei giudici tributari, da assumere mediante uno specifico concorso pubblico.

La riforma dell'assistenza sanitaria territoriale, il cui via libera è stato dato dal Ministero della Salute con la pubblicazione nel mese di giugno del [DM n. 77/2022](#), risulta centrata prevalentemente sul rafforzamento degli apparati pubblici, limitando la possibilità di una

collaborazione strategica con le imprese del settore privato, che sarebbe fondamentale per conseguire gli obiettivi della riforma, realizzando processi efficienti capaci di potenziare il sistema sanitario nazionale a beneficio dei cittadini-pazienti.

Al contempo, e sempre sul tema salute, merita attenzione la [Riforma degli IRCCS](#) (prevista dalla Missione 6) recentemente approvata dal Parlamento. Essa mira a un riordino del quadro normativo attuale degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico e a una revisione delle politiche di ricerca del Ministero della Salute. Sarà importante valorizzare il ruolo chiave degli IRCCS come presidi di politica industriale nel settore delle *Life Sciences* e come abilitatori della traslazione della ricerca e dell'innovazione nei percorsi di cura.

Osservando il complesso dei “cantieri” aperti, emerge il timore che si disperda la portata trasformativa delle riforme PNRR e quella tensione all'ammodernamento essenziale per il sistema economico italiano.

Non solo. Realizzare riforme sprovviste di un chiaro indirizzo politico rischia di essere controproducente: nuove leggi prive di effettiva portata innovativa o trasformativa producono comunque costi di attuazione, ma senza benefici reali. È il motivo per cui Confindustria ha spesso richiamato la necessità di innescare un reale processo di riformismo competitivo.

Peraltro, nella logica del PNRR, l'approvazione degli atti legislativi non è sufficiente, ma rappresenta solo il primo passo, perché si richiede poi l'adozione di misure attuative, spesso di natura normativa, e talvolta il raggiungimento di obiettivi quantitativi precisi.

Oltre a quello già citato della giustizia civile, esemplare è il caso della delega per la riforma del [Codice appalti](#): per l'entrata in vigore dei relativi decreti legislativi è previsto il termine del 30 marzo 2023, mentre per la predisposizione di tutti gli atti attuativi (regolamenti di esecuzione, linee guida e quant'altro) sono disponibili ulteriori 3 mesi. Al contempo, all'approvazione di tutti questi atti si affiancano *milestone* che fissano obiettivi quantitativi precisi: ad esempio, il Piano prevede, entro la fine del 2023, la riduzione di almeno il 15% del tempo medio tra l'aggiudicazione dell'appalto e la realizzazione dell'infrastruttura.

Proprio in considerazione delle difficoltà sopra richiamate, sulle riforme è essenziale, oltre alla determinazione delle forze politiche, un reale e forte ingaggio di quelle sociali. È il motivo per cui Confindustria ha intrapreso da tempo una proficua collaborazione con tutti gli attori, pubblici e privati, interessati. In questo contesto, lo scorso 14 luglio è stato sottoscritto con ANCI un [Protocollo d'intesa](#) che mira a realizzare un canale organico e aggiornato di comunicazione, informazione e formazione, anche al fine di contribuire alla conoscenza di bandi e avvisi da parte delle imprese.