

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Il D.L. 31 maggio 2021 n. 77



PNRR

Dossier

Con l'emanazione del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, il legislatore ha operato una prima definizione del quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dai seguenti provvedimenti:

- *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, di cui al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021¹;
- *Piano nazionale per gli investimenti complementari* di cui al D.L. 6 maggio 2021, n. 59, costituito al fine di integrare, con risorse nazionali, gli interventi del PNRR²;
- *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC)* di cui al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, il quale recepisce le novità contenute nel c.d. Decreto *clima* (D.L. 14 ottobre 2019, n. 111, *Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria [...]*, convertito con modificazioni dalla L. 12 dicembre 2019, n. 141) e quelle relative agli investimenti previsti nella Legge di Bilancio 2020 (L. 160/2019) per il *Green New Deal*³.

L'assetto delineato dal D.L. n. 77/2021 è stato oggetto di diversi interventi di riforma⁴ il più significativo dei quali è rappresentato dal D.L. 24 febbraio 2023, n. 13

¹ A tal proposito si ricorda che il Governo italiano ha trasmesso il PNRR alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento) il 30 aprile 2021.

² Il Piano nazionale per gli investimenti complementari è stato dotato di complessivi 30,6 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2026.

³ Nel PNIEC, inviato alla Commissione europea in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, vengono stabiliti gli obiettivi nazionali al 2030 rispetto a:

- efficienza energetica;
- fonti rinnovabili;
- riduzione delle emissioni di CO₂;
- sicurezza energetica;
- interconnessioni;
- mercato unico dell'energia e competitività;
- sviluppo e mobilità sostenibile.

Per ciascuno di questi obiettivi il PNIEC delinea le misure che saranno attuate per assicurarne il raggiungimento.

⁴ Tra cui si ricordano, a mero titolo esemplificativo, D.L. 10 settembre 2021, n. 121 (convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156), D.L. 6 novembre 2021, n. 152 (convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233), Il D.L. 24 dicembre 2021, n. 221 D.L. 30 dicembre

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, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41 (il c.d. Decreto PNRR 3), che ha ridefinito tanto gli organi coinvolti nel processo di attuazione del PNRR quanto le competenze attribuite a questi ultimi.

Entrando nello specifico della disciplina, assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi in questi Piani nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente (art. 1)⁵.

Come chiarito dall'art. 1, comma 3, le disposizioni contenute nel D.L. n. 77/2021 ricadono nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in quanto di pertinenza delle seguenti materie:

- *rappporti dello Stato con l'Unione europea (di cui all'art.117, comma 2, lett. a), Cost.);*
- *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lettera m), Cost.).*

La prima parte del D.L. n. 77/2021, ha strutturato la *governance* del PNRR secondo un'articolazione a più livelli.

La responsabilità di indirizzo del Piano è, sostanzialmente, assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri. L'art. 2, del D.L. n. 77/2021, istituisce, presso la Presidenza del Consiglio, una **Cabina di regia**, la quale esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR.

2021, n. 228 (convertito con modificazioni dalla L. 25 febbraio 2022, n. 15), D.L. 30 aprile 2022, n. 36 (convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79), D.L. 9 agosto 2022, n. 115 (convertito con modificazioni dalla L. 21 settembre 2022, n. 142), D.L. 11 novembre 2022, n. 173 (convertito con modificazioni dalla L. 16 dicembre 2022, n. 204), D.L. 18 novembre 2022, n. 176 (convertito con modificazioni dalla L. 13 gennaio 2023, n. 6), ecc.

⁵ Con questa previsione normativa, quindi, la tempestività fa il suo ingresso nel novero dei principi che governano lo svolgimento di una determinata tipologia di procedimenti amministrativi. Più in particolare, la qualificazione di preminente valore, riferita all'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione di riforme e investimenti del Piano, fa di questa norma un prevalente strumento ermeneutico e dinamico per l'attuazione degli interventi del PNRR e risponde alla necessità di rispettare il rigido *timing* a cui la normativa eurounitaria subordina l'erogazione di prestiti e contributi del *Next Generation EU*.

La Cabina di regia è articolata secondo una composizione *mobile* che vede la partecipazione, di volta in volta, oltre che del Presidente del Consiglio dei ministri che la presiede, dei Ministri e dei Sottosegretari competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta⁶.

Le attività più rilevanti in cui si concretizza la funzione di governo della Cabina di regia del PNRR attengono:

- all’elaborazione di indirizzi e linee guida;
- alla ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi;
- al vaglio di temi o profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia;
- al monitoraggio degli interventi che richiedano adempimenti normativi;
- alla promozione del coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Spettano, poi, alla Cabina di regia alcuni *compiti informativi* come la trasmissione alle Camere, con cadenza semestrale, di una relazione sullo stato attuazione del Piano. Essa trasmette, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni altro elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l’efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo – come specificato nel corso dell’esame in sede referente, da parte delle competenti commissioni parlamentari – alle politiche di sostegno per l’occupazione e per l’integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Entrando nel merito delle informazioni trasmesse al Parlamento, mette conto rilevare come queste coincidano, sostanzialmente, con i prospetti sull’utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU* e sui risultati raggiunti (di cui all’art. 1, comma 1045, della legge n. 178 del 2020), nonché l’indicazione delle eventuali misure necessarie per accelerare l’avanzamento dei progetti e per una loro migliore efficacia.

Inoltre, essa promuove l’attività di comunicazione della ‘*sponsorizzazione*’ da parte del *Next Generation EU* degli interventi del Piano.

⁶ Partecipano, inoltre, alle sedute della Cabina di regia il Presidente della Conferenza delle regioni e province autonome, quando le questioni concernono più regioni, ovvero il Presidente dell’ANCI e il Presidente dell’UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale. Nei suddetti casi, partecipa inoltre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale può presiedere, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. Possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale.

Nello scenario tracciato dal legislatore, la Cabina di regia si pone al centro di una rete di soggetti preposti all'indirizzo, verifica o ausilio dell'attuazione come vedremo più avanti.

L'art. 1, comma 4, lett. c), del D.L. n. 13/2023, ha abrogato l'art. 3 del D.L. n. 77/2021 il quale istituiva il **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale** con funzione consultiva di raccordo con parti sociali, enti territoriali, mondo produttivo e della ricerca, società civile, funzione che è stata trasferita in capo alla *Cabina di regia*. In relazione allo svolgimento delle attività di *cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale*, il nuovo comma 3-bis prevede la partecipazione alle sedute della cabina di regia dei seguenti soggetti:

- il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome;
- il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);
- il Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI);
- il sindaco di Roma capitale.

In tali casi partecipano, inoltre, i rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati sulla base della maggiore rappresentatività, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁷.

L'azione della Cabina di regia non fa venir meno le funzioni di indirizzo e coordinamento in capo al **Comitato interministeriale per la transizione digitale** (CITD) e al **Comitato interministeriale per la transizione ecologica** (CITE) i quali svolgono le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico sull'attuazione degli interventi del PNRR per le materie di loro competenza. Il raccordo tra questi soggetti avviene per mezzo delle informative dei due Comitati alla Cabina di regia, la quale al contempo può partecipare ai lavori dei Comitati attraverso un proprio delegato.

⁷ Ai rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, che partecipano alle sedute della cabina di regia, non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

Le questioni che non trovano soluzione da parte dei Comitati, possono essere sottoposte, da parte delle amministrazioni centrali titolari di interventi, all'esame della Cabina di regia.

L'art. 2 del D.L. n. 13/2023 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri fino al 31 dicembre 2026, un nuovo ufficio denominato **Struttura di missione PNRR**, che viene ad assumere il ruolo di principale strumento di "funzionamento" ed attuazione del PNRR. La *Struttura di missione PNRR* coadiuva l'autorità politica delegata per funzioni di indirizzo e compiti di coordinamento dell'azione di governo sull'attuazione generale del PNRR, assorbendo completamente i compiti precedentemente attribuiti alla *Segreteria tecnica*⁸ e, in parte, quelli dell'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*.

La *Struttura di missione PNRR* in particolare:

- a) supporta l'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo;
- b) svolge il ruolo di punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR nelle interlocuzioni con la Commissione europea;
- c) verifica, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR, la coerenza della fase di attuazione del PNRR e provvede alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie;
- d) sovrintende allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento o di modifica del PNRR;
- e) cura, in collaborazione con l'Ispettorato generale per il PNRR, le attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR.

Come anticipato, il secondo comma del citato art. 2 D.L. n. 13/2023 attribuisce alla *Struttura di missione PNRR* i compiti e le funzioni attribuiti inizialmente alla Segreteria tecnica (di cui all'art. 4 del D.L. n. 77 del 2021, come modificato dallo stesso D.L. n. 13/2023)⁹, nonché quelli che l'art. 5, comma 3, lettera a), del citato D.L. n.

⁸ L'art. 4, del D.L. n. 77/2021 ha istituito, a supporto delle attività della *Cabina di regia*, una **Segreteria tecnica**, con temporanea superiore a quella dello stesso Governo che l'ha istituita. La sua durata, infatti, è prorogata fino al completamento del PNRR (in ogni caso non può andare oltre il 31 dicembre 2026). Inoltre, la Cabina di regia, affiancata dalla Segreteria tecnica, assicura relazioni periodiche al Parlamento e alla Conferenza Unificata, e aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri.

⁹ A tal proposito si ricorda che, rispetto alle funzioni (trasferite dall'art. 2, comma 2, del D.L. n. 13/2023), ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 77/2021, la Segreteria tecnica:

77/2021 attribuiva, originariamente, all'**Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione**¹⁰.

Detta Unità, prevista dall'art. 5, del D.L. n. 77/2021 ed istituita presso il *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi* (DAGL) della Presidenza del Consiglio con i D.P.C.M. 28 giugno 2021 e 11 novembre 2021, opera in raccordo con il *Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione*¹¹ svolgendo compiti finalizzati al miglioramento ed alla razionalizzazione della normativa (es. elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente, elaborazione di programmi per la razionalizzazione e la revisione normativa, sperimentazione normativa, valutazione di ipotesi, proposte ecc.).

In particolare, **L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione** ha l'obiettivo di individuare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano (art. 5). A tal fine l'Unità è chiamata a coordinare l'elaborazione di proposte per il superamento di queste criticità.

Rientra in quest'ambito anche l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa, la promozione e il potenziamento di iniziative di sperimentazione normativa (anche tenendo in adeguata considerazione le

-
- a) supporta la Cabina di regia nell'esercizio delle sue funzioni;
 - b) elabora e trasmette alla Cabina di regia, con cadenza periodica, rapporti informativi sullo stato di attuazione del PNRR, anche sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, segnalando le situazioni rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi;
 - b-bis) vigila sull'osservanza da parte delle amministrazioni centrali, nello svolgimento delle attività di gestione, nonché del monitoraggio, rendicontazione e controllo, degli indirizzi e delle linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR elaborati dalla Cabina di regia (punto introdotto dall'art. 1, comma 4, lett. d), n. 2.3, del D.L. n. 13/2023);
 - c) individua e segnala al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia, laddove non risolvibili mediante l'attività di supporto espletata ai sensi del punto precedente;
 - d) acquisisce dal *Servizio centrale per il PNRR* le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati e a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi;
 - e) ove ne ricorrano le condizioni all'esito dell'istruttoria svolta, segnala al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi;
 - f) istruisce i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso.

¹⁰ Nell'esercizio di tale funzione la *Struttura di missione PNRR* individua, sulla base delle segnalazioni trasmesse dalla Cabina di regia, gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e propone rimedi.

¹¹ Istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 1 della L. 17 maggio 1999, n. 144.

migliori pratiche analoghe a livello internazionale). Essa, infine, riceve e valuta ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati.

L'Unità avrà una durata temporanea ma “*superiore a quella del Governo che la istituisce*”; tale durata si protrae fino al completamento del PNRR ma comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

L'art. 5 (al comma 5), del D.L. n. 77/2021, istituisce, altresì, l'**Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica** che opera in raccordo con l'Unità per la semplificazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri¹², nello svolgimento dei seguenti compiti:

- promuovere e coordinare le attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione di procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR;
- promuovere e coordinare gli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR;
- misurare e perseguire la riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese;

¹² L'Unità per la semplificazione, prevista dal D.L. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, come modificato dall'art. 36 del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è disciplinata dal D.P.C.M. 22 dicembre 2021. L'Unità fornisce il supporto generale al Ministro e al *Comitato interministeriale di indirizzo delle politiche di semplificazione*.

All'Unità sono demandati, in particolare, i seguenti compiti:

- a) istruire il piano annuale d'azione per la semplificazione d'intesa con i competenti uffici del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche ai fini della predisposizione dei relativi disegni di legge;
- b) promuovere e coordinare la semplificazione dell'ordinamento giuridico, l'abrogazione di norme desuete o disapplicate, il riassetto della normativa vigente mediante la redazione di codici e testi unici, fornendo, altresì, criteri generali per l'attività di codificazione promossa dalle singole amministrazioni;
- c) promuovere e coordinare le iniziative di semplificazione connesse all'attuazione della normativa in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione;
- d) promuovere e coordinare l'attuazione e le disposizioni in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione di competenza del Ministro per la pubblica amministrazione;
- e) collaborare con l'ufficio legislativo del Ministro per le iniziative di riduzione dello stock normativo e per ogni altra iniziativa connessa alle attività dell'Unità;
- f) coordinare, riferendone al Ministro, le iniziative specifiche ed i gruppi di lavoro costituiti dalle singole amministrazioni al fine di assicurare la coerenza degli interventi per la semplificazione, garantendo in ciascuna di esse la presenza di componenti dell'Unità ed invitando periodicamente i responsabili delle singole iniziative ai lavori dell'Unità;
- g) promuovere forme di raccordo con il Parlamento e con gli altri soggetti titolari di poteri normativi per il miglioramento del processo legislativo;
- h) assicurare lo scambio di informazioni e la reciproca collaborazione e assistenza con le amministrazioni statali al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di semplificazione.

- promuovere interventi normativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso un’agenda per la semplificazione condivisa con le regioni, le province autonome e gli enti locali;
- pianificare e verificare su base annuale gli interventi di semplificazione.

L’art. 1, comma 4, lett. e), del D.L. 13/2023, con la novella dell’art. 6 del D.L. 77/2021, ha introdotto sostanziali novità anche rispetto alle funzioni di coordinamento, raccordo, sostegno delle strutture del Ministero dell’economia e delle finanze coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU*, intervenendo sia sulle dotazioni organiche, sia sull’organizzazione amministrativa di enti e soggetti coinvolti. Riguardo al primo aspetto vengono istituite due posizioni di funzione dirigenziale di livello generale di consulenza, studio e ricerca¹³.

Par quanto riguarda, invece, l’organizzazione amministrativa, il nuovo comma 2, dell’art. 6, D.L. n. 77/2021, ha disposto la soppressione del *Servizio centrale per il PNRR* presso la Ragioneria generale dello Stato del MEF¹⁴ e la sua sostituzione con un nuovo ufficio centrale di livello dirigenziale generale (articolato in 8 uffici di livello dirigenziale non generale), denominato ***Ispettorato generale per il PNRR***.

All’ispettorato sono attribuiti compiti di coordinamento operativo sull’attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR e di controllo e rendicontazione all’Unione europea¹⁵.

Esso, inoltre, è responsabile della gestione del *Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia* e del sistema di monitoraggio sull’attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR e alle amministrazioni territoriali responsabili dell’attuazione degli interventi del PNRR.

¹³ A tal fine è previsto il corrispondente incremento della dotazione organica della dirigenza di prima fascia e la soppressione di un numero di posizioni dirigenziali di livello non generale equivalente sul piano finanziario già assegnate al MEF e di un corrispondente ammontare di facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente. La relativa copertura finanziaria è assicurata dal quinto comma dell’art. 1 del D.L. 13/2023 il quale mette a disposizione la somma di € 549.980 per l’anno 2023 e di € 659.980 annui a decorrere dall’anno 2024.

¹⁴ Al quale erano attribuiti la funzione di *punto di contatto nazionale per l’attuazione del PNRR* ed il compito di *coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR*.

¹⁵ Per l’esercizio dei propri compiti, l’ispettorato generale per il PNRR può avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato (come previsto dall’art. 9, D.L. n. 77/2021).

Per gli interventi di titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze, l'Ispettorato svolge, in raccordo con le altre strutture del Ministero e nel rispetto delle loro competenze, le funzioni di Coordinamento della fase attuativa di cui all'art. 8, del D.L. n. 77/2021.

L'Ispettorato assicura il supporto per l'esercizio delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza ove nominata, anche raccordandosi con la **Struttura di missione PNRR** istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Per il coordinamento delle attività necessarie alle finalità sopra descritte, è istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una posizione di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca. L'*Ispettorato generale per il PNRR*, ai sensi del nuovo comma 2-bis, nello svolgimento delle funzioni ad esso assegnate, si raccorda con le altre strutture centrali e territoriali della Ragioneria generale dello Stato.

Presso la *Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea* (IGRUE) è, inoltre, istituito un ufficio dirigenziale di livello non generale con funzioni di **audit del PNRR e di monitoraggio anticorruzione** (art. 7)¹⁶. L'ufficio, che per la realizzazione dei controlli rispetto alle linee di intervento realizzate a livello territoriale si avvale delle Ragionerie territoriali dello Stato, opera in posizione di **indipendenza funzionale** rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR.

Sul piano del *coordinamento della fase attuativa del PNRR*, l'art. 8 prevede che ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal Piano debba individuare (o costituire *ex novo*) **una struttura di coordinamento** che, fino al completamento del PNRR, e comunque fino al 31 dicembre 2026, funga da *Punto di contatto con l'Ispettorato generale per il PNRR* per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241¹⁷ e, in particolare, per la *presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento*.

¹⁶ L'ufficio svolge la funzione prescritta dall'art. 22 par. 2, lettera c), punto ii), del Regolamento (UE) 2021/241 il quale fa obbligo agli Stati membri di *corredare le richieste di pagamento* (tra le altre cose) di *una sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate*.

¹⁷ Il riferimento è, in particolare, alla presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, dello stesso Regolamento (UE) 2021/241.

La struttura di coordinamento vigila affinché siano adottati **criteri di selezione delle azioni** coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed emana **linee guida** per assicurare:

- la correttezza delle procedure di attuazione e di rendicontazione;
- la regolarità della spesa;
- il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali;
- il conseguimento di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR.

Inoltre, detta struttura **vigila sulla regolarità delle procedure e delle spese** e svolge, al tempo stesso, attività di supporto nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di programmi e progetti cofinanziati ovvero finanziati da fondi nazionali, europei e internazionali, nonché attività di supporto all’attuazione di politiche pubbliche per lo sviluppo, anche in relazione alle esigenze di programmazione e attuazione del PNRR. A tal fine adotta le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi.

Il successivo art. 9 attribuisce alle singole amministrazioni centrali e agli enti territoriali competenti per materia, *la realizzazione operativa* (direttamente o attraverso soggetti attuatori esterni) *degli interventi previsti dal PNRR*, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della titolarità degli interventi.

Conseguentemente, la normativa pone a carico di questi soggetti obblighi di tracciabilità e documentazione.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnico-operativi, le amministrazioni possono avvalersi – a fini di efficacia e tempestività della realizzazione degli interventi del Piano – del supporto di *società a prevalente partecipazione pubblica*, di enti del sistema camerale e di enti vigilati. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l’attuazione degli interventi del Piano sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità ed ai controlli amministrativo-contabili, previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

Le disposizioni in materia di *Governance* del PNRR, nell’ottica di favorire la realizzazione degli obiettivi del Piano, hanno introdotto misure volte ad **accelerare**

la realizzazione degli investimenti pubblici. In particolare, l'art. 10 del D.L. n. 77/2021 regola il potere delle amministrazioni interessate di avvalersi del **supporto tecnico-operativo di società in house**, sulla base di apposite convenzioni¹⁸. Ai fini dell'espletamento delle attività di supporto, le società *in house* possono provvedere con le risorse interne (ivi compreso personale assunto mediante contratti di lavoro subordinato a tempo determinato), con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze, di persone fisiche o giuridiche, disponibili sul mercato, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa in materia di contratti pubblici.

Il terzo comma dell'art. 8, D.L. 2 marzo 2024, n. 19 *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)* (convertito con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56) ha modificato, in più punti, l'art. 10 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77¹⁹ (convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108) attraverso il quale il legislatore ha introdotto nell'ordinamento disposizioni finalizzate ad accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici²⁰, con particolare attenzione al PNRR, al *Piano nazionale per gli investimenti complementari*²¹ e al *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030*²².

Detta norma esclude l'applicabilità dei limiti di cui agli articoli 19, 21 e 23 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81²³ ai contratti di lavoro a tempo determinato stipulati,

¹⁸ L'attività di supporto si estende anche alle fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati.

¹⁹ In tema di *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*. Detto provvedimento normativo, predispone specifiche misure in materia di *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

²⁰ Gli strumenti per il raggiungimento di tale risultato sono rappresentati dal rafforzamento delle strutture amministrative e dagli interventi di accelerazione e snellimento delle procedure burocratiche.

²¹ Previsto dal D.L. 6 maggio 2021, n. 59, *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*, convertito con modificazioni dalla L. 1 luglio 2021, n. 101.

²² Di cui al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 *sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*.

²³ In materia di, rispettivamente:

- apposizione del termine e durata massima del contratto di lavoro;
- proroghe e rinnovi;
- numero complessivo di contratti a tempo determinato stipulabili.

In tali casi i contratti di lavoro a tempo determinato possono essere stipulati, prorogati o rinnovati per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, ma non superiore alla durata di attuazione dei

prorogati o rinnovati da *società in house* qualificate per lo svolgimento delle attività di supporto essenziali per l'attuazione del progetto.

Entrando nello specifico della nuova disciplina l'art. 8, D.L. n. 19/2024, lett. a) – nel novellare il quarto comma del citato art, 10, D.L. n. 77/2021 – ha ampliato le possibilità operative di Regioni, Province autonome e enti locali nell'ambito dei processi di avvalimento del supporto tecnico-operativo di *società in house* qualificate per la promozione e la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale finanziati da fondi europei e nazionali. In particolare, la norma, a seguito della novella, prevede che detti enti possano avvalersi del predetto supporto tecnico-operativo *anche* per il tramite delle amministrazioni centrali dello Stato²⁴.

La successiva lettera b) (che modifica il comma 6, dell'art. 10, D.L. n. 77/2021) ha disposto che ai fini dell'espletamento delle attività di supporto tecnico-operativo, le società interessate possono provvedere con le risorse interne, *ivi compreso personale assunto mediante contratti di lavoro subordinato a tempo determinato ai sensi del successivo comma 6-ter* (cfr. *infra*), con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze - di persone fisiche o giuridiche - disponibili sul mercato, nel rispetto di quanto stabilito *Codice dei contratti pubblici*²⁵ e dal *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175).

Infine, la lettera c) modifica in due punti il citato comma 6-ter dell'art. 10, D.L. n. 77/2021 al fine di puntualizzare maggiormente la disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato. Attraverso la prima modifica (che ha per oggetto il secondo periodo del comma 6-ter) il legislatore ha chiarito che l'obbligo di non eccedere la data del 30 giugno 2026 per i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati, prorogati o rinnovati *dalle società in house* per lo svolgimento delle attività di supporto tecnico-operativo agli enti territoriali è, in ogni caso, riferito ai contratti che abbiano ad oggetto la realizzazione di progetti del PNRR.

progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non eccedente il 30 giugno 2026, termine finale del periodo di attuazione del PNRR.

²⁴ Secondo la formulazione precedente (in cui è stata inserita la parola *anche*) il tramite delle amministrazioni centrali dello Stato appariva, per questi enti, come il *percorso obbligato* per il ricorso al supporto tecnico-operativo di *società in house*.

²⁵ A tal proposito si segnala che l'art. 10, comma 6, D.L. n. 77/2021, contiene un esplicito riferimento *Codice dei contratti pubblici* vigente al momento della sua entrata in vigore (ossia al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Tale riferimento va oggi inteso, tuttavia, come rivolto al *Codice dei contratti pubblici* attualmente vigente, di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

La seconda modifica (che insiste, invece, sul periodo successivo) prescrive che nei contratti di lavoro a tempo determinato sia sempre indicato, a pena di nullità, non è solo il progetto del PNRR, ma anche l'eventuale progetto finanziato con altri fondi europei e nazionali, anche diversi da quelli legati all'attuazione del PNRR²⁶.

Sempre nell'ottica di favorire la realizzazione degli obiettivi del PNRR, l'art. 11 mette in campo interventi di *rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti* che, nello specifico, sono finalizzati a:

- aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'attività di approvvigionamento;
- garantire una rapida attuazione delle progettualità del PNRR e degli altri interventi ad esso collegati (compresi i programmi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2021/2027).

Sono coinvolti in questo processo la società Consip S.p.A. che mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi-quadro e servizi di supporto tecnico e dovrà realizzare un programma di informazione, formazione e tutoraggio nella gestione delle specifiche procedure di acquisto e di progettualità per l'evoluzione del Sistema Nazionale di *e-Procurement*.

L'art. 11-bis, al fine di costituire un patrimonio informativo comune, dispone che le amministrazioni pubbliche che dispongono di archivi contenenti dati e informazioni utili ai fini della produzione delle basi di dati siano tenute a consentire l'accesso dell'ISTAT alle informazioni individuali contenute in tali archivi. All'ISTAT spetta la produzione delle informazioni statistiche necessarie, *mediante l'utilizzo e l'integrazione di informazioni provenienti da archivi amministrativi e dati da indagini*, al fine di soddisfare le esigenze informative relative sia alla fase pandemica, sia a quella successiva.

Il Decreto, al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi prefissati dal Piano, attribuisce poteri sostitutivi all'amministrazione centrale per le ipotesi di mancato rispetto da parte di regioni, province autonome, città metropolitane, province, comuni o ambiti territoriali sociali come individuati dall'art. 8, comma 3, lett. a), della L. 8

²⁶ Ciò dovrebbe consentire di precisare meglio il progetto al quale è riferita la prestazione lavorativa.

novembre 2000, n. 328²⁷, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori.

Nei casi in cui tale inattività metta a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 15 giorni per provvedere (art. 12). In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore (anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia), il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi.

Ove **strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto** il soggetto cui sono conferiti i poteri sostitutivi provvede all'adozione dei relativi *atti mediante ordinanza motivata*, contestualmente comunicata all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. Il quinto comma dell'art. 12 precisa che l'ordinanza in questione può essere adottata anche in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, del codice delle leggi antimafia.

Un'altra disposizione mirata ad eludere eventuali *impasse* nell'esecuzione dei progetti legati al PNRR è quella contenuta nell'art. 13 in tema di *Superamento del dissenso*. La norma citata prevede che in caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che può precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, qualora non sia già previsto dalle disposizioni vigenti un meccanismo di superamento del dissenso, l'*Autorità politica delegata* in materia di PNRR, ovvero il Ministro competente, anche su impulso della *Struttura di missione PNRR* istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ovvero dell'*Ispettorato generale per il PNRR*, proponga al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i

²⁷ Si tratta degli *ambiti territoriali* determinati dalla regione, di concerto con gli enti locali interessati, per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. L'art. 3, comma 1, lett. a), n 1), del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, ha esplicitamente inserito tali organi tra i soggetti sottoposti ai poteri sostitutivi del Governo in caso di inerzia.

successivi cinque giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Se il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale, la *Struttura di missione PNRR*²⁸ può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei ministri le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

L'art. 14 estende l'applicazione delle misure e delle procedure di semplificazione ed accelerazione previste dal D.lgs. n. 77 per l'attuazione tempestiva degli interventi del PNRR anche agli investimenti finanziati con il **Fondo complementare al PNRR** (di cui al D.L. 59/2021) nonché agli investimenti contenuti nei **Contratti Istituzionali di Sviluppo**. Inoltre, in deroga alla normativa di settore, vengono estese alle risorse del **Fondo Sviluppo e Coesione** che concorrono al finanziamento degli interventi previsti dal PNRR, le procedure finanziarie stabilite per il PNRR dalla legge di bilancio per il 2021. Parallelamente viene estesa al Piano complementare l'applicazione delle misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento stabilite per il PNRR.

La definizione delle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse del PNRR è affidata a decreti del Ministro dell'economia e delle finanze previo parere della Conferenza permanente Stato-Regioni. Inoltre, l'art. 15 prevede modalità semplificate di utilizzo delle risorse, da parte delle regioni e degli enti locali, in deroga alla disciplina contabile vigente relativa all'utilizzo del risultato di amministrazione e al mantenimento in bilancio delle risorse in conto capitale. Rientra tra le misure di

²⁸ L'art. 13, comma 2 del D.L. n. 77/2021 mantiene il riferimento alla *Segreteria tecnica* di cui al precedente art. 4 i cui poteri di proposta sarebbero esercitabili anche su impulso del *Servizio centrale per il PNRR*. A seguito della riforma operata con il D.L. n. 13/2023 tali indicazioni vanno, ora, necessariamente lette come riferite, rispettivamente alla *Struttura di missione PNRR* e all'*Ispettorato generale per il PNRR*.

semplificazione, volte a favorire la realizzazione degli interventi previsti dal PNRR, la previsione di cui al comma 4-*bis* la quale prevede la possibilità per gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria di apportare variazioni di bilancio, in deroga all'ordinamento vigente, per iscrivere in bilancio i finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti per gli anni dal 2021 al 2026. L'art. 6-*bis* del D.L. n. 13/2023 (che novella il citato comma 4-*bis* inserendo un nuovo periodo) ha esteso l'applicabilità di tale anche ai finanziamenti di derivazione statale ed europea assegnati per spese correnti finalizzate alla realizzazione di interventi afferenti al PNRR.