

Conferenza Stampa

Roma, Senato della Repubblica

Sala Nassirya- 2 marzo 2022

Un database per il monitoraggio del PNRR

Monica Montella www.monicamontella.it

Franco Mostacci www.francomostacci.it

RISORSE PNRR

- **134** investimenti (235 con sub-investimenti)
 - **63** riforme
-

222,1 miliardi di euro da spendere in meno di 6 anni

191,5 miliardi di euro dispositivo del “Recovery Fund” di cui
68,9 contributi a fondo perduto e **122,6** prestiti
ai quali aggiungere 30,6 miliardi del Fondo complementare

*Oltre a questi stanziamenti ci sono anche le risorse dei fondi europei React-EU e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), per un totale di circa **235 miliardi di euro**, che corrispondono al **14%** circa del prodotto interno lordo italiano.*

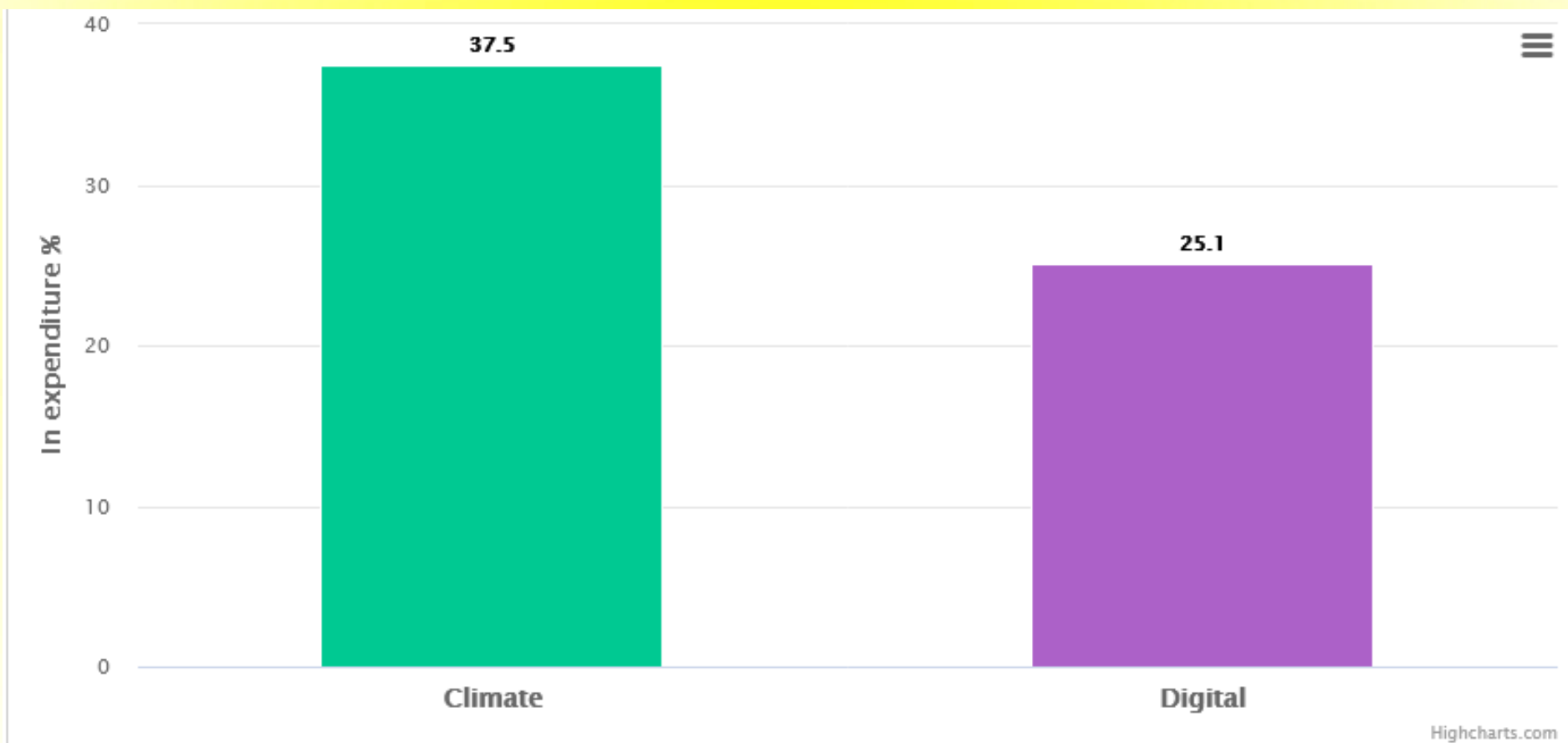
Il piano prevede che entro il 2026 aumenterà il PIL dell'Italia dall'1,5% al 2,5% e porterà al lavoro fino a 240.000 persone.

Cosa impone il piano all'Italia

OBIETTIVO EUROPEO - assorbire 310 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente

ITALIA - Entro il 2030 riduzione netta gas a effetto serra (-35.758 in kT di CO₂ equivalente)

- Il **37,5%** del totale PNRR sosterrà gli obiettivi climatici per **80,215 miliardi euro**
- Il **25,1%** del piano sosterrà la transizione digitale per **51,283 miliardi euro**

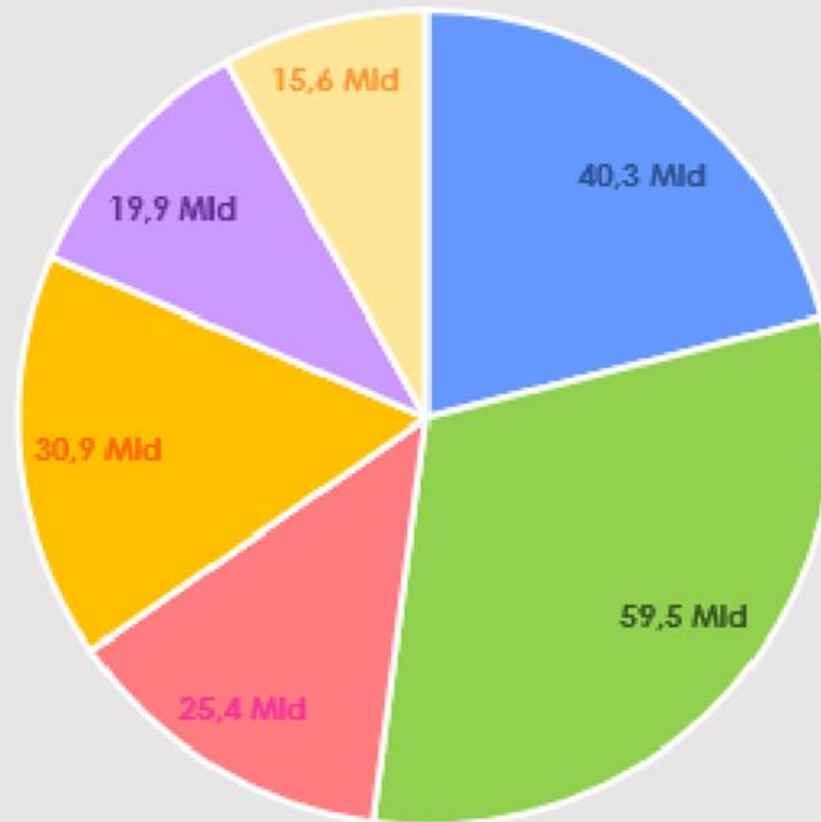


Fonte: Commissione Europea

Quali impegni per l'Italia

- Le tre priorità trasversali del Piano sono il contrasto alle diseguaglianze di genere, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno e generazionali con il miglioramento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani;
- Il **40%** delle spese “**territorializzabili**” va al Sud anche attraverso bandi e devono essere assegnate alle regioni del Mezzogiorno in misura almeno proporzionale alla popolazione residente (pari a circa il 34% della popolazione italiana).
- Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri è responsabile della verifica del rispetto dell'obiettivo e infatti ha avviato una collaborazione con il MEF e le altre amministrazioni titolari degli interventi del PNRR per strutturare un **database**.
- Il Governo ha attivato diversi strumenti di assistenza tecnica alle amministrazioni territoriali.

MISSIONI PNRR



- M1
Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
- M2
Rivoluzione verde e transizione ecologica
- M3
Infrastrutture per una mobilità sostenibile
- M4
Istruzione e ricerca
- M5
Inclusione e coesione
- M6
Salute

€ 191,5 miliardi

Recovery and resilience facility
(RRF)

€ 13 miliardi

React-EU

€ 30,6

Fondo complementare

Fonte: Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Descrizione MISSIONE



Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

Promuovere e sostenere la trasformazione digitale del Paese e l'innovazione del sistema produttivo e investire in due settori chiave per l'Italia: turismo e cultura



Istruzione e ricerca

Rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico



Rivoluzione verde e transizione ecologica

Migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico assicurando una transizione equa e inclusiva



Inclusione e coesione

Facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, e rafforzare le politiche attive del lavoro; favorire l'inclusione sociale



Infrastrutture per una mobilità sostenibile

Sviluppo razionale di una infrastruttura di trasporto moderna sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese



Salute e Resilienza

Rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure

La necessità di garantire il rispetto dei tempi e dei risultati impone di mettere al centro dei processi della pubblica amministrazione la **cultura della programmazione. Il Governo ha creato procedure che consentono di identificare in tempo reale i possibili ostacoli operativi con un calendario di attuazione e un elenco di risultati da realizzare.**

Fonte: Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Condizioni sul PNRR

*Il Piano si compone di **6 Missioni e 16 Componenti e circa 250 misure**, che si articolano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo:*

- digitalizzazione e innovazione,*
- transizione ecologica,*
- inclusione sociale.*

*528 condizioni da realizzare fino al 2026: **213 “traguardi”** (milestones) condizioni di natura qualitativa (es. riforme e norme) e **315 “obiettivi”** (targets) condizioni di natura quantitativa (es. chilometri di ferrovie costruiti). A questi si aggiungono **206 “monitoraggi”** intermedi o successivi.*

Il rispetto del cronoprogramma trimestrale vincola il pagamento delle rate semestrali da parte della Commissione Europea.

Esempio di Punti strategici

Progetto: Ecobonus per l'efficienza energetica (**QUASI 14 MILIARDI DI EURO CON PNRR**)

1. Entrata in vigore della norma entro il IV trimestre 2021
2. Ristrutturazione di edifici con risparmio di energia per almeno il 40% con la riduzione di due classi energetiche nell'attestazione energetica (APE)

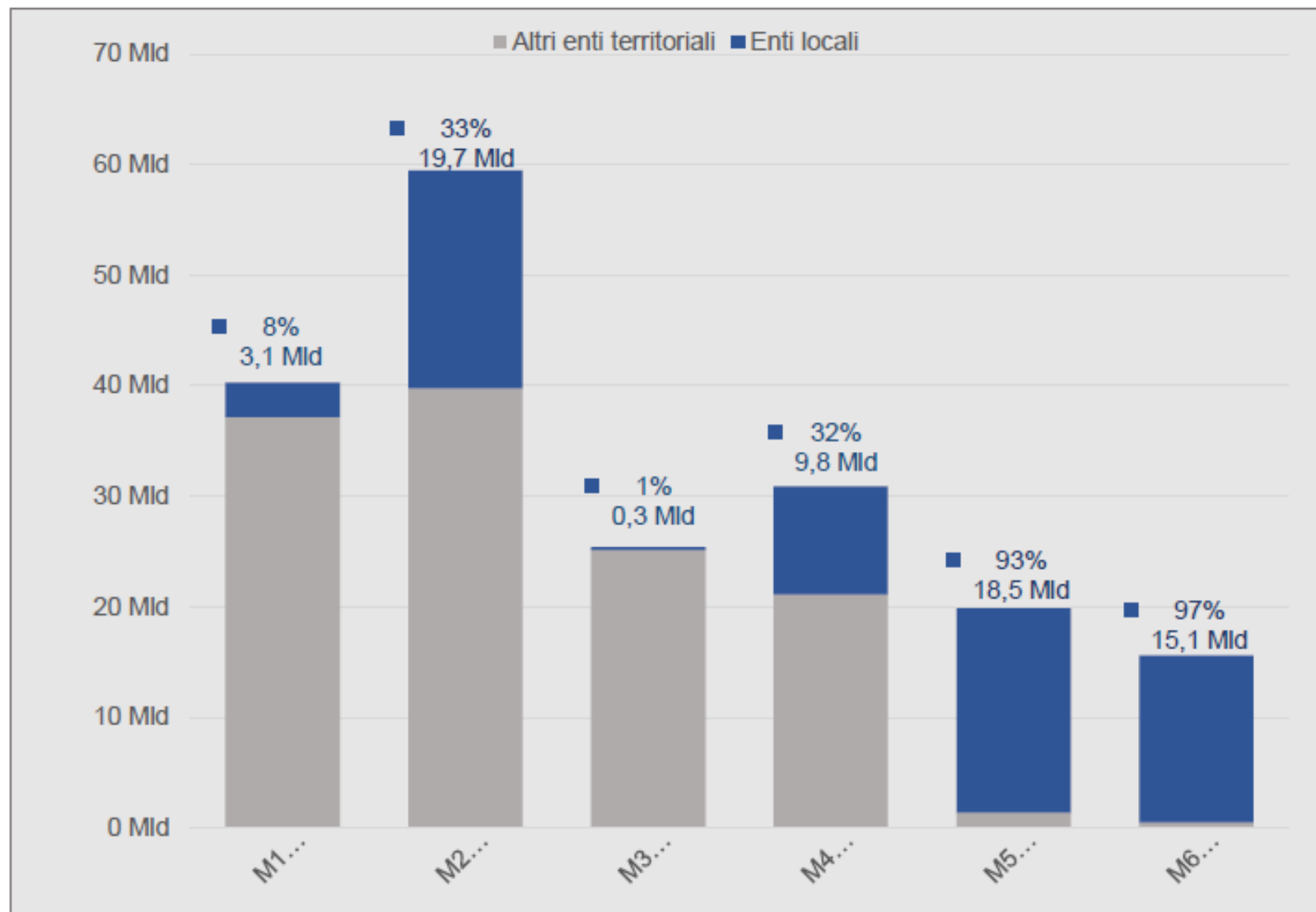
Risultato: Gli investimenti consentiranno la ristrutturazione di oltre 100.000 edifici a regime, per una superficie totale riqualificata di oltre 36 milioni di mq. entro la fine del 2025

Il piano sostiene interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici residenziali attraverso i quali i beneficiari (IMPRESE o FAMIGLIE) possono ottenere, nel prossimo quinquennio, uno sgravio fiscale degli importi spesi, a condizione che il risparmio energetico di tali interventi sia di almeno il 40%.

Non è chiaro, al momento, se su questo intervento vige la regola del 40% al Sud.

Fonte: PNRR

Figura 3. Stima delle risorse PNRR destinate agli enti territoriali per missione (in miliardi di euro e in percentuale sul totale della missione)



Fonte: Governo, Relazione al Parlamento, dicembre 2021

Monitoraggio del PNRR

1. *Con gli 'Operational arrangements' (OA) sono stati definiti per ciascun obiettivo o traguardo ulteriori specificazioni o indicatori rilevanti per misurare i progressi verso il raggiungimento dei progetti di riforme e investimenti del PNRR (Allegato 1).*
2. *I traguardi/obiettivi devono essere mantenuti anche successivamente al loro conseguimento (ex post).*
3. *Per i traguardi/obiettivi a lungo termine è importante avere delle verifiche intermedie sullo stato di avanzamento dei lavori (interim step).*
4. *Le 206 azioni di monitoraggio sono indicate nell'Allegato 2 degli OA.*

Tabella 1: Scadenze e obiettivi delle rate del PNRR

	Scadenza	Obiettivi o Risultati	Importo lordo (miliardi di euro)	Erogazioni (miliardi di euro)
Prefinanziamento	13/08/2021			24,9
Prima rata	31/12/2021	51	24,1	21,0
Seconda rata	30/06/2022	47	24,1	21,0
Terza rata	31/12/2022	55	21,8	19,0
Quarta rata	30/06/2023	27	18,4	16,0
Quinta rata	31/12/2023	69	20,7	18,0
Sesta rata	30/06/2024	31	12,6	11,0
Settima rata	31/12/2024	58	21,3	18,5
Ottava rata	30/06/2025	20	12,6	11,0
Nona rata	31/12/2025	49	14,9	13,0
Decima rata	30/06/2026	113	20,8	18,1
Totale		520	191,5	191,5

Fonte: Governo, Relazione al Parlamento, dicembre 2021

Gli attori del PNRR

- ✓ *Cabina di Regia (Presidenza del Consiglio)* **poteri di indirizzo, impulso e coordinamento.**
- ✓ *Segreteria tecnica (Presidenza del Consiglio)* **funzioni di supporto alle attività della Cabina di regia.**
- ✓ *Servizio Centrale per il Pnrr (Ministero dell'Economia)* **coordinamento operativo monitoraggio, rendicontazione e controllo, gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation (NGEU).**
- ✓ *Due comitati interministeriali su transizione ecologica e digitale.*
- ✓ *Unità di missione NGEU (Ragioneria generale dello Stato)* **valutazione in itinere ed ex post del Piano aderenza dei milestone e target programmati.**
- ✓ *Soggetti titolari: Ministeri e Soggetti attuatori (Ministeri; Regioni; Enti locali; Organismi pubblici o privati)* **cronoprogrammi ben definiti; pagamenti finanziari, messa in opera delle procedure e concreta realizzazione degli interventi.**
- ✓ *Sistema informativo ReGis (Ministero dell'Economia)* **monitorare interventi da parte del Servizio centrale per il PNRR (accedono gli utenti delle istituzioni coinvolte).**
- ✓ **Tavolo permanente** *per il partenariato economico, sociale e territoriale (parti sociali, Governo, Regioni, Province autonome, Enti locali, Roma capitale, categorie produttive, università e ricerca, società civile, cittadinanza attiva)*
- ✓ *Parlamento* **riceve relazione aprile/settembre sullo stato di attuazione del Piano.**
- ✓ *Corte dei Conti* **effettua un controllo preventivo.**

Obblighi di rendicontazione/trasparenza

Il Governo ha stabilito che, sulla base delle informazioni conferite al sistema informatico centralizzato per il PNRR, siano resi accessibili in formato elaborabile (*open data*) e in formato navigabile i dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, assieme ai costi programmati e alle *milestone e target perseguiti* (Art. 9 del DPCM 15 settembre 2021).

Il sistema informativo ReGis sarà a regime per il 30 giugno 2022, il Parlamento avrà a disposizione le utenze per l'accesso ai relativi dati (anagrafica completa, stato delle procedure, avanzamento finanziario). Specifici oneri di informazione e rendicontazione al Parlamento sono previsti dalla Legge 178/2020 (art. 1, comma 1045) e dal DL 77/2021 (artt. 1 e 2).

Dal 3 agosto è on line il portale ufficiale ItaliaDomani.gov.it che dovrebbe ospitare tutte le informazioni e la documentazione sul PNRR.

PNRR e criticità

- ✓ *Manca una codifica univoca che collega Investimenti, Riforme e appalti/procedure di assegnazione risorse*
- ✓ *Il portale Italia Domani: a) non consente un monitoraggio puntuale e un'analisi dello stato di attuazione degli investimenti e delle riforme che saranno implementati fino al 2026; b) non ha una sezione Open Data; c) le informazioni contenute nella sezione Documenti non sono facilmente reperibili; d) la raccolta dei bandi di gara non è esaustiva*
- ✓ *I Ministeri si stanno attrezzando in autonomia, ma i siti non sono aggiornati e manca una gestione **standardizzata***
- ✓ *All'interno di un impianto complesso le **tante** informazioni, destinate ad aumentare nel tempo, sono frammentarie*
- ✓ *Il raggiungimento di traguardi e obiettivi non è pienamente documentato in tempo reale*
- ✓ *Non si sa quali siano gli investimenti «territorializzabili»*
- ✓ *Manca una piattaforma centralizzata con un database ufficiale che permetta di tenere sotto controllo la situazione e consenta un monitoraggio **step by step unico per tutti i livelli istituzionali***

Il database PNRR costruito in «casa»

- ✓ *Acquisendo e rielaborando le fonti disponibili (in diversi formati) è stato messo a punto un database che utilizza un file Excel, per sfruttare le potenzialità del foglio di calcolo (filtri, tabelle pivot, funzioni, ecc.);*
- ✓ *Il file [monitoraggio_Pnrr_output.xlsx](#) è messo gratuitamente a disposizione di **chiunque** e ciascun foglio può essere convertito nel formato **open** .csv ;*
- ✓ *Nel foglio 'Legenda' sono riportate alcune indicazioni utili alla comprensione dei contenuti del file;*
- ✓ *Laddove possibile i contenuti esterni (es. Italia Domani) sono 'linkabili';*
- ✓ *Ogni utente può usare, modificare e condividere i dati, purché:*
 - i. indichi la paternità della base dati;*
 - ii. condivida a sua volta pubblicamente qualsiasi banca dati prodotta a partire da questa;*
 - iii. non ne faccia un uso commerciale o a scopo di lucro.*

Il database PNRR: fonti

Tipo documento	Formato	Informazioni
1) Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Allegato Tabella di marcatura	Pdf	Codice identificativo investimento/riforma; Tag climatico e digitale per il rispetto degli obiettivi previsti dal Regolamento (almeno 37% clima e 20% digitale) per investimento/riforma e settore di interesse ETS
2) Allegato alla decisione del Consiglio di approvazione del Pnrr dell'Italia (22 giugno 2021)	Pdf	Traguardi e obiettivi con relativa descrizione
3) ItaliaDomani.gov.it	Sito internet	Descrizione degli investimenti; Bandi di gara; Documentazione
4) Allegato al Decreto Ministeriale Mef del 15 luglio 2021	Pdf	Schede progetto del Fondo complementare
5) Decreto Ministeriale Mef del 6 agosto 2021	Pdf	Costo per tipologia di finanziamento, assegnazione titolarità misure
6) Risorse del Fondo complementare al Pnrr	Excel	Costo per investimento, assegnazione titolarità misure
7) Operational arrangements between European Commission and Italy del 22 dicembre 2021 (in inglese)	Pdf	Allegato 1: amministrazione responsabile del monitoraggio e implementazione; ulteriori specifiche (se necessarie); meccanismo di verifica; descrizione del traguardo/obiettivo; Allegato 2: monitoraggio (interim step o ex post) di 76 obiettivi e 44 traguardi
8) Bandi e avvisi al 23 febbraio 2022 (allegato V alla relazione presentata al Parlamento in audizione dal Ministro dell'economia e delle finanze)	Pdf	Prima parte: bandi e avvisi pubblicati sul Portale Italia Domani; Seconda parte: bandi e avvisi pubblicati esclusivamente sui siti delle Amministrazioni

Il database PNRR: struttura

Fogli di lavoro	
Nome foglio	Descrizione
Investimenti_riforme	Lista codificata degli investimenti e riforme del Pnrr e Fondo complementare: Identificativo unico (chiave di consultazione); Id misura in cui i codici possono essere effettivi (fonte 1), ricostruiti (giallo), proposti (blu chiaro); territorializzabilità (in aggiornamento)
Elenco unico	Associa tutte le informazioni raccolte dalle diverse fonti
Traguardi_Obiettivi	Contiene le informazioni (fonte 2) di dettaglio per ciascun traguardo/obiettivo associato a un investimento/riforma e incrociato con gli Operational arrangements-allegato1 (fonte 7)
Monitoraggio	Contiene i monitoraggi previsti dagli Operational arrangements-allegato2 (fonte 7)
Obiettivi_Fondocomplementare	Contiene le informazioni di dettaglio per ciascun obiettivo associato a un investimento del Fondo complementare (fonte 4)
2021_II	Verifica dei 51 traguardi/obiettivi, 9 monitoraggi, 49 obiettivi del Fondo complementare da conseguire entro il 31 dicembre 2021
2022-I	Verifica dei 45 traguardi/obiettivi, 20 monitoraggi, 56 obiettivi del Fondo complementare da conseguire entro il 31 dicembre 2022
2022-II	Verifica dei 55 traguardi/obiettivi, 48 monitoraggi, 40 obiettivi del Fondo complementare da conseguire entro il 31 dicembre 2023
Investimenti_ItaliaDomani	Elenco degli investimenti presenti sul sito Italia Domani (in blu chiaro investimenti del Fondo complementare) con relativo link (fonte 3)
Bandi_ItaliaDomani	Bandi di gara emanati aggiornati al 31 gennaio 2021 (fonte 3) integrato con i bandi e avvisi al 23 febbraio 2022 (fonte 8)
Tabella_clima_digitale	Ricostruzione della realizzazione degli obiettivi climatici e digitali (fonte 1)
Riepilogo semestre	Tavola riepilogo traguardi, obiettivi e monitoraggi per semestri e tipo di finanziamento (prestito o sussidio)
CostiPNRR_Missioni_Componenti	Tavola riepilogo dei costi per missione e componente
Rate_Pnrr	Ammontare delle rate semestrali ripartite tra sussidi e prestiti e dei costi annuali da sostenere per missione e componente

Alcune carenze riscontrate

- ✓ *Per l'investimento M2C2-Investimento 5.1.2 – Industria eolica (100 milioni di euro) non sono previsti traguardi e obiettivi;*
- ✓ *Alcuni obiettivi sono troppo generici rispetto agli scopi e all'entità dell'investimento effettuato (es. Piani integrati);*
- ✓ *Al momento appare irreperibile il Rapporto dell'organismo di Audit del 9 dicembre 2021 «Sistema di archiviazione per audit e controlli: informazioni per il monitoraggio dell'attuazione dell'RRF» (M1C1-68), traguardo conseguito al 31 dicembre 2021;*
- ✓ *Introvabile anche il documento di sintesi che giustifica come l'obiettivo (comprensivo di tutti gli elementi costitutivi) «PMI che hanno fruito del sostegno dal Fondo 394/81» (M1C2-27) è stato pienamente soddisfatto al 31/12/2021 ;*
- ✓ *Alcuni investimenti del Fondo complementare non sono presenti in Italia Domani: Servizi digitali e competenze digitali; “Polis” - Case dei servizi di cittadinanza digitale; investimenti strategici sui siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali;*
- ✓ *Per sei investimenti del Fondo complementare mancano gli obiettivi: Servizi digitali e cittadinanza digitale; Servizi digitali e competenze digitali; Transizione 4.0; Tecnologie satellitari ed economia spaziale; Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici; Piani urbani integrati*

Proposta: una piattaforma pubblica PNRR

- ✓ *Le informazioni contenute nelle fonti utilizzate andrebbero unificate e sistematizzate in una unica piattaforma (database PNRR) liberamente consultabile e raccordabile con le classificazioni statistiche (es. Cofog) ad esempio Missione 2 Componente 3 Investimento 2.1 Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus fino al 110 % per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici:
..... **M2C3-I02.01.00;***
- ✓ *Il soggetto responsabile deve essere unico (MEF o PCM) e non invece singole amministrazioni centrali e locali ognuna autonoma e indipendente dalle altre;*
- ✓ *Le informazioni devono essere aggiornate e rese disponibili **in tempo reale**;*
- ✓ *La piattaforma dovrebbe poter consentire l'interrogazione dei dati per anno/trimestre, per struttura responsabile, per struttura di attuazione per verificare i traguardi/obiettivi raggiunti o da conseguire e il monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori;*
- ✓ *Per ciascun investimento dovrebbe essere possibile visualizzare i bandi di gara espletati, per le diverse articolazioni territoriali, aggiornati **dalle stesse amministrazioni responsabili dell'attuazione.***

Caso studio: Riforme della Giustizia e il PNRR

➤ **Riforma Penale - l. 27 settembre 2021, n. 134**

Si incide sulle *norme del processo penale*– dalle indagini fino al giudizio in Cassazione – allo scopo di creare meccanismi capaci di sbloccare possibili momenti di stasi, di incentivare i riti alternativi, di **far arrivare a processo solo i casi meritevoli dell'attenzione del giudice**, si passa all'idea che la “certezza della pena” non è la “certezza del carcere”, nei giudizi di impugnazione, è stato introdotto il nuovo istituto della improcedibilità per superamento dei termini di durata massima dei giudizi.

➤ **Riforma del processo civile – legge delega n. 206 del 2021**

- **Riforma delle norme sull'«insolvenza» delle imprese:** cuore della norma è la «composizione negoziata della crisi» e sistemi di allerta.
- La legge delega sulla giustizia tributaria non ha ancora visto la luce e la Corte di Cassazione deve smaltire **53 mila procedimenti** nell'ambito del settore tributario (44% del totale dei procedimenti pendenti).

Caso studio: Giustizia e PNRR

- ✓ *Con l'analisi degli obiettivi e traguardi del piano sono scaturite solo per la Giustizia tre interrogazioni ed una risoluzione (Elio Lannutti), da ciò ne consegue l'importanza del monitoraggio preventivo;*
- ✓ *Nella giustizia l'asse 2 della componente M1C1 del PNRR contempla "**misure volte a rendere il sistema giudiziario più efficiente riducendo la durata dei procedimenti e avvicinando l'Italia alla media dell'UE**".*

Criticità

- 1. disomogeneità territoriale dei distretti giudiziari (fare LEPG);*
- 2. manca piano di azione per combattere la corruzione;*
- 3. assente negli obiettivi l'accesso alla banda ultralarga a garanzia della velocità di trasmissione del "traffico dati " per la giustizia;*
- 4. Rischio raggiungimento degli obiettivi previsti nel PNRR per effetto esclusivo dell'improcedibilità delle cause pendenti.*

Conclusioni

- Il sito internet ItaliaDomani.gov.it ha un mero scopo di divulgazione delle modalità di gestione del PNRR, ma non consente un monitoraggio puntuale e esaustivo dello stato di attuazione degli investimenti e delle riforme che saranno implementati fino al 2026;
- manca ad oggi una piattaforma centralizzata di monitoraggio pubblica e aperta alla cittadinanza che riguardi sia il Pnrr (**191,5 mld €**) che il Fondo complementare (**30,6 mld €**);
- non è verificabile *ex post* il raggiungimento degli obiettivi climatici (**37,5%** del totale PNRR), della transizione digitale (**25,1%** del totale PNRR) e delle risorse destinate al Sud (**40% delle spese “territorializzabili”**);
- lo strumento di monitoraggio deve consentire di seguire l’attuazione di ciascuna misura in tutte le sue fasi e articolazioni territoriali e osservare la realizzazione delle priorità trasversali