

SOCIETÀ ITALIANA DI POLITICA DEI TRASPORTI

Trasformazioni e sviluppo del sistema della
mobilità, scenari prospettici, PNRR e strategia UE
per una mobilità sostenibile

Rapporto 2022-2023

© Copyright 2024 by Sipotra

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Gli autori, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera, non rispondono di danni derivanti dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenuti. L'editore non risponde di eventuali danni causati da involontari refusi o errori di stampa.

Società italiana di politica dei trasporti (Sipotra)
via Gabi, 7
00183 Roma

Per maggiori informazioni sulle attività di Sipotra: www.sipotra.it,
info@sipotra.it.

ISBN 978-88-946423-4-6

INDICE

Presentazione	11
Parte I Riforme, quadro normativo e governance per la mobilità sostenibile	17
1 La governance per infrastrutture e mobilità	19
<i>Claudio De Vincenti, coordinatore</i>	
1.1 Introduzione	19
1.2 La governance della programmazione infrastrutturale in Italia dalla Legge Obiettivo ad oggi	22
1.3 Le politiche di coesione	53
1.4 L'esperienza dei Patti per lo sviluppo: le tecniche del program management per l'attuazione delle politiche pubbliche	80
1.5 Le strutture di governance per il PNRR a supporto delle amministrazioni attuatrici	87
1.6 Conclusioni	94
2 Una PA capace di gestire	99
<i>Sveva Del Gatto, coordinatrice</i>	
2.1 I problemi della pubblica amministrazione italiana	99
2.2 Il nodo della burocrazia	102
2.3 Le criticità degli interventi sulla gestione del capitale umano	111
2.4 Gli interventi del PNRR per la deburocratizzazione	118
2.5 Il reclutamento del personale nel PNRR	125
2.6 La transizione digitale: asse strategico del PNRR	132

2.7	Il problema della valutazione delle pubbliche amministrazioni	138
2.8	Proposte di Sipotra	145
3	Le procedure autorizzative	149

Marcello Clarich e Alessandro Pajno, coordinatori

3.1	Introduzione	149
3.2	Le semplificazioni amministrative e gli obiettivi del PNRR	153
3.3	Misure a carattere orizzontale: le modifiche alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo	159
3.4	Misure a carattere speciale: le semplificazioni per le grandi opere	163
3.5	Le misure sulle valutazioni di impatto ambientale e la nuova policy della semplificazione	168
3.6	Le misure sulle valutazioni paesaggistiche e il ruolo delle soprintendenze	194
3.7	Il coinvolgimento dei soggetti interessati – il dibattito pubblico	204
3.8	Semplificazione, emergenza, transizione ecologica, digitalizzazione: la semplificazione come progetto per il rilancio del Paese	209
4	I contratti pubblici	219

Fabio Cintioli, coordinatore

4.1	Le criticità ad oggi	219
4.2	Cultura del risultato e PNRR	226
4.3	Il rito applicabile nei giudizi in cui si discute di opere finanziate in tutto o in parte con i fondi del PNRR	235
4.4	Partenariato pubblico-privato e PNRR in salsa giuridica ed economica: cosa resterà al pubblico e cosa al privato?	238

5 La trasformazione digitale nel governo della mobilità 263

Ginevra Bruzzone e Carlo Cambini, coordinatori

5.1 Introduzione 263

5.2 Mobility as a Service: modelli di governance, concorrenza e prime applicazioni 266

5.3 I dati e la mobilità: gli spazi comuni europei 285

5.4 Considerazioni conclusive 299

6 Le riforme pro-concorrenziali 301

Francesco Munari e Mario Sebastiani, coordinatori

6.1 Il ruolo delle riforme pro-concorrenziali nell'ordinamento italiano e nel PNRR 301

6.2 La concorrenza nei servizi pubblici locali 310

6.3 Obblighi di servizio pubblico e concorrenza nei servizi di trasporto nel quadro della strategia europea di mobilità sostenibile e intelligente 330

6.4 Concorrenza ed efficienza come coniugarle? L'esempio del trasporto pubblico locale 357

6.5 Le concessioni portuali 367

6.6 La concentrazione proprietaria nell'economia marittima. Profili di politiche della concorrenza 374

6.7 Conclusioni e raccomandazioni 385

7 La regolazione della mobilità 391

Mario Sebastiani, coordinatore

7.1 Introduzione 391

7.2 La regolazione delle gestioni infrastrutturali 394

7.3 I sentieri della regolazione logistica 448

7.4	La regolazione della mobilità urbana	458
7.5	Considerazioni conclusive	498
8	Riforme, quadro normativo e governance per la mobilità sostenibile	501

Francesco Munari, coordinatore

8.1	I recenti sviluppi della disciplina sugli aiuti di Stato e le esigenze di ripresa a seguito delle crisi economiche	501
8.2	Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) alla luce delle regole sugli aiuti di Stato	508
8.3	La velocizzazione dell'esame delle notifiche: sfide per la Commissione e le autorità nazionali	512
8.4	L'inserimento della prospettiva ambientale nella valutazione degli aiuti	514
8.5	L'evoluzione del controllo degli aiuti nel settore delle infrastrutture	523
8.6	Il coordinamento tra investimenti in tema di aiuti di Stato: RRF, Fondo complementare e altri finanziamenti erogati dall'Unione	531
8.7	La disciplina nazionale e quella dell'Unione sugli investimenti esteri diretti	541
8.8	Verso nuovi paradigmi nella disciplina degli aiuti di Stato?	549

PARTE II Sviluppo delle infrastrutture e pianificazione della politica dei trasporti, della logistica e della mobilità sostenibile

551

1	Introduzione	553
---	--------------	-----

Giuseppe Mele e Pietro Spirito, coordinatori

1.1	La visione della mobilità nazionale nel futuro dell'economia italiana	553
1.2	Dotazione di infrastrutture per i trasporti, la mobilità e la logistica: benchmarking europeo e divari regionali	563

2 La pianificazione dei trasporti e della mobilità in Italia: quali lezioni trarre dal passato 587

Agostino Cappelli e Agostino Nuzzolo, coordinatori

2.1 Introduzione 587

2.2 Strategie, metodologie e strumenti per la pianificazione dei trasporti dalla prima conferenza nazionale dei trasporti del 1978 agli anni 2000 588

2.3 La selezione delle opere prioritarie della infrastruttura nazionale di trasporto dal 2010 ad oggi 604

2.4 Ruolo delle regioni nella pianificazione 621

2.5 Conclusioni generali 632

3 PNRR: Mobilità, Trasporti e Logistica 635

Giuseppe Mele, coordinatore e autore

3.1 La ripartenza post-Covid: le “origini” e la progressiva definizione del PNRR 635

3.2 Gli interventi per infrastrutture e mobilità previsti nelle varie Missioni e Componenti 651

3.3 Gli interventi integrativi e aggiuntivi: Piano nazionale complementare (PNC) e altre risorse connesse 659

3.4 Il confronto con i Piani di ripresa e resilienza (PRR) degli altri Stati membri 666

3.5 La modifica del PNRR, RePowerEU e stato di attuazione 670

3.6 I PRR degli altri Stati membri a seguito del RePowerEU e della revisione 678

4 Scenari di mobilità in tempi di incertezza 681

Marco Spinedi, coordinatore

4.1 Assetti geostrategici e geopolitici internazionali e “nuova” globalizzazione 681

4.2	La concentrazione proprietaria nell'economia della mobilità. Implicazioni di politica industriale	708
4.3	La sfida della digitalizzazione nella logistica del nuovo capitalismo	719
5	Gli obiettivi, le strategie e le misure per la pianificazione della mobilità e della logistica sostenibile in ambito nazionale e internazionale	763

Francesco Filippi e Paolo Guglielminetti, coordinatori

5.1	Trasporti e logistica sostenibili: la transizione energetica in corso e gli impatti attesi	763
5.2	Le principali aree di intervento	783
5.3	Integrazioni e sintesi	795
5.4	Gli impatti occupazionali della transizione	824
5.5	Il contributo del green financing per la transizione energetica	833
	Considerazioni conclusive	851
	Coordinatori e autori	869

potrebbero facilitarne l'ascesa per le scale gerarchiche, fino a informare i metodi di lavoro degli enti nel loro complesso e metterli nelle migliori condizioni per utilizzare strumenti che "si parlano" con quelli dei loro corrispondenti.

1.5 Le strutture di governance per il PNRR a supporto delle amministrazioni attuatrici

Valerio Bontempi

1.5.1 Premessa

Nei mesi che hanno preceduto l'approvazione del PNRR, il dibattito istituzionale e scientifico si è incentrato sulla scelta degli interventi e dei progetti da realizzare nel periodo 2021-2026 con i 191,5 miliardi di euro messi a disposizione dall'Unione europea, nonché sull'individuazione delle riforme di sistema da realizzare in parallelo al fine di consentire l'effettiva esecuzione di quei medesimi interventi e progetti. È invece, rimasta in secondo piano la questione – pure di rilievo – concernente i soggetti che avrebbero dovuto attuare il contenuto del PNRR, assumendone anche la relativa responsabilità⁷⁶.

Gli Stati membri sono stati destinatari di alcuni criteri di indirizzo – invero piuttosto precisi – per l'individuazione degli obiettivi e delle riforme da inserire nei Recovery Plans nazionali, nonché per la ripartizione delle risorse finanziarie tra gli investimenti programmati. Nessuna indicazione è stata invece data dalla Commissione europea con riguardo alla scelta dei soggetti attuatori dei Piani⁷⁷.

1.5.2 La configurazione di governance come definita dal Governo Draghi

Come anticipato nell'ultima versione del PNRR⁷⁸ e poi definito nel decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77⁷⁹, il Governo italiano ha stabilito che alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR debbano provvedere le amministrazioni centrali, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali in base alle specifiche competenze istituzionali o eventualmente alla diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR. Tali soggetti operano secondo tre

⁷⁶ Il dibattito sorto in quei mesi intorno al PNRR è ricostruito da L. Torchia, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Rassegna Astrid*, n. 6, 2021.

⁷⁷ European Commission, *Guidance to Member States. Recovery and Resilience Plans*, Brussels, 22.1.2021, SWD (2021) 12 final.

⁷⁸ La versione definitiva del PNRR è consultabile al seguente indirizzo web: italiadomani.gov.it.

⁷⁹ Per un commento al d.l. n. 77/2021 si veda M. Macchia, *La governance del Piano di ripresa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2021, pp. 733-741.

diverse modalità: attraverso le proprie strutture, mediante l'ausilio di soggetti esterni individuati dal PNRR o con i modi ammessi dalla normativa nazionale ed europea vigente⁸⁰.

L'attuazione del PNRR non è tuttavia rimessa unicamente agli apparati amministrativi già esistenti e diffusi sul territorio. Il d.l. n. 77/2021 ha infatti provveduto a istituire a livello centrale alcune nuove strutture cui è complessivamente affidata la governance per il PNRR. Si tratta della Cabina di regia, del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, della Segreteria tecnica e dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM), e del Servizio centrale per il PNRR, dell'ufficio dirigenziale avente funzioni di *audit* e dell'Unità di missione, istituiti presso il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)⁸¹.

Alla Cabina di regia, istituita presso la PCM, sono assegnate le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR⁸². Essa è presieduta dal presidente del Consiglio dei ministri e vi partecipano i ministri e i sottosegretari di Stato alla PCM competenti in ragione delle tematiche affrontate di volta in volta nella singola seduta. Qualora poi vengano in rilievo questioni di competenza regionale, provinciale o locale, la composizione della Cabina di regia si arricchisce, a seconda dei casi, della presenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, del presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, ovvero del presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e del presidente dell'Unione delle province d'Italia. In tutti questi casi, alla seduta della Cabina di regia partecipa anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie⁸³.

⁸⁰ Art. 9, comma 1, d.l. n. 77/2021.

⁸¹ Artt. 2 ss., d.l. n. 77/2021.

⁸² Sulla Presidenza del Consiglio dei ministri in generale si vedano A. Pajno, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, e F. Battini, *La presidenza del consiglio: il modello organizzativo*, entrambi in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 35 ss.; L. Fiorentino, *L'organizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri*, in S. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, tomo II, Bari-Roma, Laterza, 2022, pp. 1223 ss.; C. D'Orta, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2000, pp. 5-16; F. Sepe, *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 1999, pp. 389-394; F. Battini, *La Presidenza del Consiglio dei ministri alla vigilia della riforma*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1998, pp. 207-216.

⁸³ Art. 2, d.l. n. 77/2021. Alle sedute della Cabina di regia possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi

Le funzioni della Cabina di regia sono estremamente varie e ampie nei contenuti. Essa elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR⁸⁴, effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR, e trasmette alle Camere con cadenza semestrale una relazione sullo stato di attuazione del Piano⁸⁵.

Nell'esercizio delle sue attribuzioni la Cabina di regia può consultarsi con il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito dal d.l. n. 77/2021. Esso è composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali e dei rispettivi organismi associativi, nonché dai rappresentanti delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e della cittadinanza attiva⁸⁶. A supporto delle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente è costituita infine una apposita Segreteria tecnica⁸⁷.

La Cabina di regia ha l'ulteriore compito di monitorare le azioni che richiedono adempimenti normativi e di segnalare l'eventuale necessità di interventi legislativi, idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR, all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. Quest'ultima è istituita dal d.l. n. 77/2021 presso la PCM e, più in particolare, nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Tale Unità, oltre a dover individuare gli ostacoli alla corretta e tempestiva attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR, propone rimedi e coordina l'elaborazione di proposte volte a superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente. Ciò al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia alla normazione⁸⁸.

organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.

⁸⁴ Nel momento in cui si scrive non risulta siano stati adottati atti di indirizzo o linee guida. La Cabina di regia si è riunita due volte: riunione del 7 ottobre 2021 (Istruzione, università e ricerca) e riunione del 22 dicembre 2021 (Approvazione della prima relazione al Parlamento sul PNRR). I dati riportati sono aggiornati al 28 dicembre 2021 e sono disponibili sul sito web istituzionale del Governo.

⁸⁵ In data 24 dicembre 2021 la Cabina di Regia sul PNRR ha trasmesso al Parlamento la prima relazione sullo stato di attuazione del PNRR.

⁸⁶ Art. 3, d.l. n. 77/2021.

⁸⁷ Art. 4, d.l. n. 77/2021. La Segreteria tecnica opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo, nonché, per gli interventi di interesse delle regioni e delle province autonome, con il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie sentita la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

⁸⁸ Art. 5, d.l. n. 77/2021.

Caratteristica comune a tutte le strutture di governance per il PNRR istituite presso la PCM è la «sovrapposizione»⁸⁹ – e non la sostituzione – a quelle già esistenti. Le attribuzioni di queste ultime rimangono infatti espressamente inalterate per almeno due ragioni. Da un lato, vi è l'impossibilità di procedere a un riordino complessivo della PCM, dati i tempi estremamente contingentati. Dall'altro, vi è la consapevolezza della precarietà delle strutture medesime, destinate a essere espunte a seguito della completa attuazione del PNRR.

Coerentemente con ciò, il d.l. n. 77/2021 fa salve espressamente le attribuzioni del Consiglio dei ministri (art. 2, legge 23 agosto 1988, n. 400)⁹⁰ e stabilisce che il suo presidente possa deferire singole questioni al Consiglio dei ministri medesimo affinché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi⁹¹. Che la funzione di indirizzo generale dell'azione amministrativa sia confermata in capo al Consiglio dei ministri lo si ricava, del resto, anche dalle disposizioni del decreto-legge sui poteri sostitutori e sul meccanismo di superamento del dissenso.

Quanto ai primi, è previsto che, in caso di perdurante inerzia da parte di un soggetto attuatore del PNRR, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, sentito il soggetto attuatore stesso, il Consiglio dei ministri individui l'amministrazione, ovvero in alternativa nomini un commissario *ad acta*, cui viene attribuito, in via sostitutiva, il potere di adottare i provvedimenti necessari, ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti⁹².

È poi previsto anche un meccanismo di superamento del dissenso. In caso di dissenso proveniente da un organo statale che sia idoneo a precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica propone al presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni. Ove il dissenso provenga invece da un organo regionale o locale, il presidente del Consiglio dei ministri propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli artt. 117, co. 5, e 120, co. 2, Cost.⁹³.

Confermate sono anche le funzioni di coordinamento amministrativo⁹⁴ del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) e del Comitato

⁸⁹ M. Macchia, *La governance del Piano di ripresa*, cit., p. 734.

⁹⁰ Ai sensi del quale il Consiglio dei ministri determina la politica generale del Governo e, ai fini della sua attuazione, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa.

⁹¹ Art. 2, co. 6 bis, d.l. n. 77/2021.

⁹² Art. 12, d.l. n. 77/2021.

⁹³ Art. 13, d.l. n. 77/2021.

⁹⁴ Sul coordinamento amministrativo in generale si vedano, tra i tanti, V. Bachelet, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, Franco Angeli, 2012.

interministeriale per la transizione digitale (CITD)⁹⁵, recentemente istituiti dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22. Nelle materie di rispettiva competenza, tali Comitati esercitano funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico con riguardo all'attuazione degli interventi del PNRR. Essi sono però tenuti a informare della propria attività la Cabina di regia, alla quale è attribuita la facoltà di partecipare attraverso un proprio delegato⁹⁶.

La segnalata operazione di «sovrapposizione» di apparati amministrativi «straordinari» su apparati amministrativi «ordinari» non sembra priva di criticità. È quanto emerge emblematicamente in materia di semplificazione normativa e amministrativa. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione deve operare in raccordo con il gruppo di lavoro sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) del Nucleo istituito presso la PCM ai sensi dell'art. 1, legge 17 maggio 1999, n. 144. A questi soggetti se ne aggiungono poi degli altri aventi competenze nella medesima materia, quali il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione⁹⁷, l'Unità per la semplificazione presso la PCM⁹⁸ e l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica. Il nodo del coordinamento amministrativo tra tutti questi soggetti diviene allora cruciale onde evitare che la moltiplicazione delle voci competenti in una stessa materia risulti alla fine inversamente proporzionale all'efficacia dell'azione amministrativa⁹⁹.

Passando al secondo macro-gruppo di attribuzioni omogenee, il d.l. n. 77/2021 ha stabilito che sia le funzioni di monitoraggio e rendicontazione del PNRR, sia quelle di controllo e *audit*, siano allocate all'interno del MEF¹⁰⁰ e, più precisamente, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

⁹⁵ Sui comitati interministeriali in generale si vedano G. Mobilio, I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo, in Osservatorio sulle fonti, n. 2, 2017, pp. 91; G. Sciuolo, L'organizzazione amministrativa. Principi, Torino, Giappichelli, 2013, p. 146.

⁹⁶ Art. 2, d.l. n. 77/2021.

⁹⁷ Il Comitato interministeriale è stato istituito dall'art. 1, decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4.

⁹⁸ L'Unità per la semplificazione presso la PCM è stata istituita dall'art. 1, co. 22 bis, decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181.

⁹⁹ Di questo avviso anche M. Macchia, *La governance del Piano di ripresa*, cit., p. 736, il quale osserva che «l'unione fa la forza, però vi è il forte rischio che la moltiplicazione delle autorità competenti sterilizzi le iniziative da realizzare più che produrne in maggior numero».

¹⁰⁰ Sul MEF in generale si veda L. Fiorentino, A. Pajno, Il ministero dell'economia e delle finanze (articoli 23-26), in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, cit., pp. 259 ss.

(RGS)¹⁰¹. Quanto alle prime, con il d.l. n. 77/2021 è stato istituito un ufficio centrale di livello dirigenziale generale¹⁰², denominato Servizio centrale per il PNRR. Esso svolge funzioni di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR. Il Servizio centrale per il PNRR è anche responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del NextGenerationEU-Italia e del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, nonché è tenuto ad assicurare il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR¹⁰³.

Il Servizio centrale per il PNRR intrattiene poi numerosi rapporti con soggetti esterni all'amministrazione finanziaria, rapporti che si collocano sia su un piano verticale, sia su un piano orizzontale. Quanto al primo piano, l'ufficio in questione rappresenta il punto di contatto nazionale con le istituzioni europee¹⁰⁴. Sul piano che si può invece definire orizzontale, ovvero quello dei rapporti tra le diverse amministrazioni centrali, il d.l. n. 77/2021 ha posto le basi per nascita di una rete relazionale che assume la forma di una raggiera. Il punto centrale da cui si dipartono i raggi è costituito proprio dal Servizio centrale per il PNRR.

Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Piano deve provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A questo fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, essa deve individuare una struttura di livello dirigenziale generale di riferimento, che può essere già esistente o di nuova istituzione. Tale struttura rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale

¹⁰¹ Sulla Ragioneria generale dello Stato in generale si vedano P. Germani, *La Ragioneria generale dello Stato ed i controlli sulla finanza pubblica*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995; G. Guarino, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato: le funzioni di ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1969, pp. 671-705; D. La Rocca, *Ragioneria generale dello Stato e uffici pubblici di ragioneria*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987; Ministero del Tesoro, *Ragioneria generale dello Stato, Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1969. Sull'evoluzione storica del ruolo della Ragioneria generale dello Stato si vedano R. Perez, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2021; E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 37 ss.

¹⁰² Il Servizio centrale per il PNRR si articola in sei uffici di livello dirigenziale non generale e, per l'esercizio dei propri compiti, può avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato. Nello svolgimento delle funzioni ad esso assegnate, il Servizio centrale per il PNRR si raccorda con l'Unità di missione e con gli Ispettorati competenti della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁰³ Art. 6, d.l. n. 77/2021.

¹⁰⁴ Ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241.

per il PNRR al fine di espletare gli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241, tra cui, ad esempio, la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento. La struttura in questione vigila inoltre sui criteri di selezione delle azioni, che devono essere coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR, e sulla regolarità delle procedure e delle spese, nonché adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse e a prevenire le frodi, i conflitti di interesse e il doppio finanziamento pubblico degli interventi¹⁰⁵.

Il Servizio centrale per il PNRR è poi affiancato da altri due nuovi soggetti. Il primo è un ufficio dirigenziale di livello non generale, che viene istituito presso l'Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del MEF. Tale ufficio è titolare di funzioni di *audit* del PNRR¹⁰⁶, funzioni che esso esercita operando in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del Piano e avvalendosi dell'ausilio delle ragionerie territoriali dello Stato¹⁰⁷.

L'altro nuovo soggetto è l'Unità di missione¹⁰⁸ che provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, alla predisposizione e all'attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR¹⁰⁹, nonché alla verifica della coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi. L'Unità concorre inoltre al controllo della qualità e della completezza dei dati di monitoraggio rilevati da apposito sistema informatico¹¹⁰ e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano.

Sebbene eterogenee nelle funzioni e nella composizione, le strutture di governance per il PNRR a supporto delle amministrazioni attuatrici condividono alcune caratteristiche. Anzitutto, come si è detto, la loro istituzione non è il frutto di una qualche imposizione da parte dell'ordinamento sovranazionale. Si tratta di una libera scelta che il Governo italiano ha deciso di compiere in quanto ritenuta idonea ad assicurare una corretta e tempestiva realizzazione degli interventi previsti dal Piano da parte dei soggetti attuatori.

¹⁰⁵ Art. 8, d.l. n. 77/2021.

¹⁰⁶ Ai sensi dell'art. 22 paragrafo 2, lettera c), punto ii), del Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁰⁷ Art. 7, co. 1, d.l. n. 77/2021.

¹⁰⁸ L'Unità di missione, che si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale, è stata istituita dall'art. 1, co. 1050, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e poi disciplinata nuovamente dall'art. 7, co. 2-3, d.l. n. 77/2021.

¹⁰⁹ L'Unità di missione concorre ad assicurare il rispetto degli artt. 19-20 del Regolamento (UE) 2021/241.

¹¹⁰ Lo sviluppo di tale sistema informatico è previsto dall'art. 1, comma 1043, legge 31 dicembre 2020, n. 178.

Le funzioni di coordinamento e controllo – e quindi complessivamente le funzioni di governance per il PNRR – sono poi state tutte assegnate a strutture istituite *ex novo* e non a strutture già esistenti all'interno della PCM o del MEF. L'affidamento delle funzioni di governance per il PNRR a nuove strutture, le quali condividono il carattere temporaneo delle attribuzioni assegnate, appare apprezzabile per più motivi. Tale scelta, che cela – non troppo velatamente – una certa sfiducia dell'esecutivo nei confronti degli uffici esistenti, presenta infatti il duplice vantaggio di non gravare quest'ultimi di nuovi e inevitabilmente onerosi compiti e di separare nettamente l'azione amministrativa «ordinaria» da quella «straordinaria» relativa al PNRR.

L'ultima caratteristica condivisa deriva dall'elemento della temporaneità. Tutti questi apparati vanno a comporre, in seno all'amministrazione centrale, una innovativa e separata amministrazione il cui termine massimo di durata è fissato al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Questa amministrazione «a tempo determinato» è sottoposta quindi a un regime speciale, diverso da quello delle strutture di missione che il presidente del Consiglio dei ministri può istituire con proprio decreto¹¹¹. Mentre la durata temporanea di queste non può essere superiore a quella del Governo che le ha istituite, quella delle strutture di governance per il PNRR è legata al raggiungimento dell'obiettivo (la completa attuazione del Piano) e resta indifferente al «ciclo politico, o del ripensamento»¹¹².

I.6 Conclusioni

Claudio De Vincenti

Abbiamo analizzato nel corso di questo capitolo la complessa struttura di governance multilivello che è preposta alla realizzazione degli investimenti nel settore delle infrastrutture di trasporto e le principali criticità che caratterizzano il nostro Paese. Sotto molti aspetti emblematica è stata la tormentata esperienza della Legge Obiettivo e quella dei successivi interventi, come pure l'insoddisfacente – sul versante quantitativo e qualitativo – capacità di spesa dei Fondi strutturali e i tentativi che si stanno facendo per migliorare la nostra performance con riferimento al ciclo 2021-27. E colpisce il fatto che un'esperienza promettente di program and project management come quella che si

¹¹¹ Le strutture di missione sono istituite dal presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto ai sensi dell'art. 7, comma 4, decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

¹¹² L. Torchia, Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto, in Id. (a cura di), I nodi della pubblica amministrazione, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, pp. 21-22.