

L'ANALISI

**Radiografia Pnrr:
dove le riforme
hanno funzionato**

di **FRANCESCO GIAVAZZI,**
CHIARA GORETTI 4, 5

A che punto siamo con il raggiungimento dei target concordati con l'Unione europea? Nonostante le critiche e le complessità, la linea di finanziamento concessa all'Italia dopo il Covid ha consentito l'avvio di processi virtuosi e di cambiamenti a lungo ritardati. Ecco alcuni esempi: dalla velocizzazione delle pratiche nei tribunali alla costruzione di gare più efficienti, fino alla gestione dell'acqua e dell'energia

PNRR DOVE FUNZIONANO LE RIFORME DEL PIANO

di **FRANCESCO GIAVAZZI***
e **CHIARA GORETTI****

Proponiamo un ampio stralcio del lavoro dei medesimi autori: «Is Italy's RRF plan working, or is it just another waste of money?», pubblicato su CEPR Policy Insight 130

Le riforme rappresentano la condizione cruciale perché la Recovery and Resilience Facility (Rrf), la linea di finanziamento attivata a livello europeo per uscire dalla crisi indotta dalla pandemia, abbia successo. Gli investimenti dei piani nazionali, infatti, possono contribuire alla crescita, ma non possono, da soli, curare i problemi della stagnazione economica dell'Ue. Per questo occorrono riforme, in particolare nel caso dell'Italia, il maggior beneficiario dei fondi europei. Se l'Italia dovesse fallire nell'attuazione di queste riforme, la possibilità di ricorrere nuovamente al debito comune, in settori come la difesa, la transizione verde o la ricostruzione dell'Ucraina si scontrerebbe con un'opposizione insuperabile. Per questo

motivo, è importante fornire prove dei progressi nell'adozione delle riforme concordate nell'ambito del Pnrr.

Una comunicazione recente della Commissione europea osserva che «il successo maggiore del Pnrr sta nella sequenza coerente tra riforme e investimenti, e un approccio basato sui risultati, fondamentale per l'efficacia del Piano». Le *milestone* e i *target* in cui è articolato il Pnrr rappresentano gli obiettivi (misurabili) che ciascun intervento persegue e le fasi amministrative per la sua attuazione; questa esposizione degli impegni di ciascun paese incentiva la programmazione delle po-



litiche pubbliche e ne facilita l'attuazione.

I dubbi

DS6901

Il Pnrr, e non solo il piano italiano, non gode di buona fama. Tony Barber ad esempio (*Ft*, 11 maggio 2024) dubita della capacità della Rrf di fare meglio dell'esito assai deludente delle precedenti iniziative europee come l'Agenda di Lisbona del 2000, nessuna delle quali è mai riuscita a invertire un modello di «regolamentazione eccessiva, scarsa concorrenza e incentivi insufficienti all'innovazione e agli investimenti». Tito Boeri e Roberto Perotti, in un libro recente sostengono che il Piano italiano rappresenta un fallimento storico. Grazie al Pnrr, l'Italia sta investendo un importo vicino al 12% del Pil 2020, finanziato in parte da prestiti a basso interesse e in parte da sovvenzioni europee. Si tratta della porzione più corposa di tutta l'Ue. Se Boeri e Perotti avessero ragione, le loro tesi fornirebbero un argomento decisivo contro la riproposizione di una comune linea di finanziamento europeo.

Non è questa la sede per un'analisi dettagliata del Pnrr italiano, ma è possibile illustrare alcuni esempi che mostrano come il piano stia affrontando alcuni dei settori critici del paese, documentando il ruolo dirompente che è in grado di svolgere, e sta svolgendo, nell'avviare riforme a lungo ritardate. Le riforme, come anche gli investimenti, sono ancora in fase di attuazione e occorre evitare giudizi affrettati, ma alcuni risultati sono stati sorprendentemente rapidi. Tutte le riforme richiedono una chiara volontà politica, che vada anche oltre il periodo del Pnrr. Una riforma prevista dal Pnrr riguarda la giustizia civile, penale, amministrativa e tributaria, con obiettivi riferiti a tutti i livelli di giudizio, dai tribunali alla Corte Suprema di Cassazione. In questa sede, si analizzano solo i risultati per la giustizia civile e penale.

Processi & Co.

Il Pnrr prevede tre milestone: l'approvazione della legge delega di riforma nel dicembre 2021, l'attuazione degli atti delegati entro dicembre 2022, l'approvazione dei regolamenti e delle fonti secondarie entro giugno 2023. Le scadenze sono state rispettate e sono state introdotte modifiche alle procedure, sia civile che penale, per limitare gli incentivi a portare le controversie in tribunale e ridurre i tempi di decisione delle corti. Il Pnrr include poi alcuni investimenti a sostegno della riforma, in particolare la digitalizzazione del flusso documentale e il massiccio aumento delle risorse umane (Ufficio del Processo).

Le risorse aggiuntive e le modifiche procedurali e organizzative, hanno l'obiettivo di contribuire al raggiungimento dei target del-

la riforma, elaborati tenendo conto di due principali indicatori: l'arretrato dei casi (solo per la giustizia civile) e il disposition time. L'arretrato misura i casi pendenti; il disposition time fornisce una stima del numero di giorni necessari per esaurire lo stock dei casi pendenti. Con riferimento all'arretrato, il target intermedio per la giustizia civile previsto per dicembre 2024, indica un abbattimento del 95% dell'arretrato più vecchio (procedimenti civili pendenti al 31/12/2019 e iscritti fino al 31/12/2016 per i tribunali di primo grado, e fino al 31/12/2017 per le Corti d'appello). Il target finale, di giugno 2026, indica una riduzione del 90% dei procedimenti civili pendenti al 31/12/2022 (registrati dal 01/01/2017 al 31/12/2022 nei tribunali di primo grado e dal 01/01/2018 al 31/12/2022 nelle Corti d'Appello). Con riferimento al disposition time, il target finale di giugno 2026 è di ridurlo del 40% per la giustizia civile e del 25% per i processi penali.

Qual è l'attuazione ad oggi? Il rapporto Pnrr del ministero della Giustizia a dicembre 2023, mostra una riduzione significativa dell'arretrato più datato, tanto che **il target per le Corti d'Appello di dicembre 2024 è stato già raggiunto con un anno di anticipo**. Conseguito questo primo risultato, le Corti ora possono concentrarsi sulla trattazione del secondo gruppo di procedimenti, per conseguire il target finale. Si registra un progresso graduale anche nel raggiungimento dell'obiettivo finale: l'abbattimento dei procedimenti iscritti dal 2017 (2018 per le Corti d'Appello), e pendenti a dicembre 2022 è pari alla metà circa della riduzione richiesta alla fine del Piano: -50% per i tribunali e -43% per le Corti d'Appello. Il rapporto del ministero registra una riduzione simile anche per il disposition time della giustizia civile (-17% a dicembre 2023), quasi a metà strada per l'obiettivo finale (-40%).

Per la giustizia penale, i risultati sono sorprendenti. La riduzione del disposition time si osserva in tutte le fasi del giudizio: -27,0% nei tribunali, -22,3% nelle corti d'appello e -33,8% nelle Corti di Cassazione, con una riduzione media del 25%. Con due anni e mezzo in anticipo sulla data prevista, l'obiettivo finale è stato già raggiunto. Le riforme delle procedure civili e penali, il massiccio potenziamento delle risorse umane e la digitalizzazione del flusso documentale sono dietro a questi risultati.

Nel suo discorso inaugurale per l'Anno Giudiziario 2024, la prima presidente della Corte di Cassazione, Margherita Cassano, ha commentato: «Questi risultati sono il frutto dell'intervento organico di riforma del 2022» e ha concluso, «questi dati sono indicativi di una nuova sensibilità culturale della magistratura». Tale cambiamento si rivela il miglior risultato che il Pnrr potesse ottenere.

Gli appalti pubblici

DS6901

La riforma degli appalti pubblici è un'altra misura chiave del Pnrr, i cui obiettivi principali sono la semplificazione, l'accelerazione dei contratti pubblici, il rafforzamento del quadro di certezza giuridica per le imprese, mantenendo garanzie procedurali in termini di trasparenza e contro la corruzione. Uno degli obiettivi più importanti della riforma è limitare la frammentazione delle stazioni appaltanti. L'Anac (Autorità nazionale anticorruzione), nell'annunciare le nuove linee guida di qualificazione, menziona 36.000 stazioni e oltre 100.000 centri di spesa. Nel periodo 2018-2022, oltre 13.000 stazioni appaltanti hanno concluso almeno un appalto per lavori superiore a 40.000 euro, e di queste 6.500 hanno concluso un appalto per lavori oltre 500.000 euro.

Sebbene sia difficile valutare questi numeri, la situazione attuale evidenzia un sistema che non si è mai curato dei benefici della centralizzazione e della specializzazione professionale nello svolgimento degli appalti. La riduzione della frammentazione ha costituito l'obiettivo di ogni singolo governo fin dalla legge Merloni del 1994, ed era esplicitamente prevista dal Codice degli Appalti del 2016, ma non è mai stata attuata a causa dell'opposizione di chi temeva in tal modo di perdere la propria indipendenza amministrativa. Questo è un buon esempio di come il Pnrr ha consentito di affrontare una problematica non risolta da tempo. La riforma indica la qualificazione come condizione necessaria per svolgere appalti superiori a 500.000 euro e ne definisce i criteri, stabilendo requisiti di esperienza e capacità amministrativa, differenziati tra lavori e forniture, in base all'importo degli appalti (3 livelli).

I requisiti introdotti consentono la separazione degli enti considerati in grado di svolgere appalti, da quelli che non lo sono e devono delegare ad altri. La selezione è delegata all'Anac che valuta le domande e colloca gli enti in un sistema di qualificazione a più livelli. Le nuove regole consentono ad alcune stazioni appaltanti di essere qualificate di diritto (Consip, Invitalia, Difesa Servizi, ecc.) e ad altre con riserva, cioè viene loro concesso un tempo supplementare per completare la qualificazione e, fino ad allora, sono autorizzate a operare.

Qual è l'attuazione ad oggi? Il nuovo sistema di valutazione è entrato in vigore il 1° luglio 2023. L'ultimo rapporto pubblicato dall'Anac (31 marzo 2024) evidenzia che sono state presentate 5.472 domande. Di queste, il 9% corrisponde a enti non soggetti a qualificazione (non appartenenti alla pubblica amministrazione, come Rfi o Eni) e quasi il 10% corrisponde a enti qualificati con riserva. Le restanti sono state sottoposte alla valutazio-

ne dei requisiti: il 68% è stato qualificato e quasi il 13% no. A queste, si aggiungono le stazioni appaltanti qualificate per legge, poco più di 100 entità.

Delle 6.500 stazioni appaltanti che nel periodo 2018-2022 hanno concluso almeno un appalto per lavori oltre 500.000 euro, meno della metà (circa 2.650) sono attualmente qualificate e 47 sono qualificate di diritto. Restringendo l'analisi alla qualificazione per lavori pubblici, la distribuzione per livelli di qualificazione in base agli importi e tipo (stazioni appaltanti e centrali di acquisto, cioè enti che svolgono gare d'appalto per conto di amministrazioni non qualificate) è rappresentata nella tabella.

Solo il 22% si qualifica per il terzo livello, il più basso (fino a 1 milione di euro), e il 16% per il secondo livello (fino a 5,5 milioni di euro), mentre la maggior parte delle domande, il 62%, riguarda la qualificazione per il livello superiore (nessun limite per l'importo dell'appalto). Di questi, più dell'84% rappresenta una stazione appaltante, il restante 16% rappresenta una centrale di acquisto. Di queste ultime, nessun ente è qualificato per il livello più basso e quasi il 90% è qualificato per quello più alto. Dai dati preliminari emerge quindi che il nuovo sistema privilegia le amministrazioni più competenti, poiché la maggior parte dei soggetti qualificati ha la capacità di svolgere gare di qualsiasi importo.

Il processo di aggregazione è iniziato. I 533 organismi centrali di acquisto (lavori e forniture) hanno dichiarato di rappresentare 8.630 amministrazioni affiliate. In media, ogni organismo centrale di acquisto ha 16 affiliati, ma la distribuzione è fortemente concentrata sulle centrali di acquisto più grandi (più di 12 affiliati), che coprono il 75% delle amministrazioni affiliate. **Una riduzione a circa 4.800 stazioni appaltanti è già un passo visibile verso il cambiamento degli appalti pubblici.**

Il Pnrr richiede al governo di fornire entro il 2024 una valutazione dell'efficacia del nuovo Codice, compresi i criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti. Sarà un momento importante per comprendere se devono essere introdotti ulteriori correttivi.

Servizi idrici

Un'importante riforma del Pnrr riguarda i servizi idrici integrati. Lo scopo è ridurre la frammentazione del settore, laddove una dispersione eccessiva ostacola un uso efficiente delle risorse idriche e non consente un livello adeguato di investimenti. Il servizio idrico è spesso ancora gestito direttamente dai comuni, che raramente dispongono di risorse e competenze professionali adeguate. Il servizio idrico integrato è stato introdotto nella legislazione italiana dal 1994, con la leg-

ge Galli, previsione confermata nel 2006 dal Codice Ambientale.

Tuttavia in molte aree del paese, prima del Pnrr, non è stato possibile avviare le aggregazioni. In base agli obblighi Pnrr, quattro regioni individuate come problematiche - Campania, Calabria, Molise e Sicilia - hanno firmato un Memorandum d'intesa (MoU) che impegna alla costituzione delle Autorità Locali di Gestione dell'Acqua e alla transizione verso l'operatore unico. La nuova legislazione, adottata per attuare la riforma, stabilisce scadenze per la scelta di un unico operatore e rafforza i poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni non conformi.

Qual è l'attuazione ad oggi? Come sottolineato nella valutazione preliminare della Commissione Europea per il pagamento della terza rata, alla fine del 2022, l'assegnazione dei servizi idrici a un unico operatore è avvenuta in tutti gli Ato (ambiti territoriali ottimali) tranne sei: tre nella regione Campania (Irpino, Napoli Nord e Sannita) e tre in Sicilia (Messina, Siracusa e Trapani). In quei casi, sono stati attivati i poteri sostitutivi da parte dei Presidenti delle regioni.

La Calabria, l'esempio più evidente, ha creato un unico operatore (Arrical) che assorbirà (con esclusioni limitate coerenti con la legge) le gestioni frammentate attualmente operative, comprese quelle in gestione diretta dei comuni. Secondo il Bluebook 2023, pubblicato da Utilitatis, il 96% dei comuni calabresi gestiva direttamente il servizio idrico, coprendo l'89% della popolazione regionale.

Il rapporto di febbraio 2024 di Arera nota che i risultati positivi ottenuti durante la prima fase del Pnrr sono stati seguiti da altri di natura opposta, con la persistenza di organi di governo territoriale non allineati al quadro di riferimento e possibili criticità nell'assegnazione agli operatori unici. Nonostante ciò, Irpino, Messina e Siracusa sono passate all'operatore unico, mentre si registrano ancora difficoltà per due Ato in Campania (Napoli Nord e Sannita) e uno in Sicilia (Trapani). Due di essi hanno deciso di creare una società mista pubblico-privata per gestire il servizio, e hanno iniziato le procedure di selezione del partner privato (tramite gara a doppio oggetto). Per il terzo, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha inviato una lettera di avviso preparatoria all'esercizio dei poteri sostitutivi. In conclusione, **il Pnrr ha avviato un processo che era rimasto in sospeso per anni e che oggi ha buone probabilità di essere completato, modificando permanentemente la struttura del settore idrico in quelle parti del paese che registrano gravi carenze in termini di qualità ed efficienza del servizio.** È importante sottolineare come, per completare il processo, sia ancora necessario un ulteriore forte sostegno politico al completamento della transizione.

Prezzi elettricità

La legge sulla concorrenza del 2022 - una importante riforma del Pnrr - include la liberalizzazione dei settori del gas e dell'elettricità mediante l'eliminazione graduale del regime dei prezzi regolamentati per microimprese e famiglie. La fine del regime dei prezzi regolamentati era stata prevista in Italia nel 2017, ma mai completamente attuata. Da allora, il mercato regolamentato si è ridotto nel corso degli anni (dal 49% al 31% per le famiglie; dal 19% al 5% per le imprese BT e altri usi) e ha sempre avuto Enel in una posizione dominante. In base alla riforma del 2022, Arera, assegnerà i clienti che non hanno ancora scelto un fornitore nel mercato libero, a operatori selezionati sulla base di procedure competitive (con contratti della durata di 3 anni). In questo modo, il sistema regolamentato sarà sostituito da un regime di protezione graduale e, entro un determinato periodo di tempo, tutti gli utenti passeranno al mercato libero.

Per garantire la concorrenza durante la transizione, è stato previsto un tetto massimo per le aste, stabilendo una quota di mercato massima che ciascun fornitore può vincere (35% per le microimprese, 30% per le famiglie). **Qual è l'attuazione ad oggi?** Nel novembre 2022 (per le microimprese) e nel gennaio 2024 (per i clienti domestici), Arera ha fatto le gare. Il mercato tutelato è cessato l'1 aprile 2023 per le microimprese e cesserà il 1 luglio 2024 per i clienti domestici. Oggi i consumatori, tramite un motore di ricerca dedicato, e con la massima trasparenza, possono confrontare e scegliere le migliori offerte nei mercati al dettaglio dell'elettricità e del gas naturale.

Per i clienti domestici del mercato dell'elettricità, le procedure di gara si sono concluse con tutte le aree assegnate a sette operatori. Il passaggio dai prezzi regolamentati al regime di protezione graduale porterà, nelle condizioni attuali, a un risparmio complessivo per ciascun punto di accesso di circa 130 euro all'anno, in relazione alla componente di commercializzazione, con un risparmio che varrebbe più del 20% della bolletta totale (Arera, Audizione Parlamentare, febbraio 2024). Il rapporto di monitoraggio di Arera relativo di gennaio 2024 ha evidenziato che le simulazioni basate sulle offerte per l'elettricità nel mercato libero disponibili sul portale Arera, mostrano che il 10% dei contratti del mercato libero offrono costi inferiori rispetto a quello del prezzo regolamentato, sia per le famiglie che per le imprese. Inoltre, i risultati delle procedure competitive hanno in parte ridisegnato la mappa dei fornitori per i clienti domestici di elettricità nel paese.

A causa dei limiti imposti nelle aste, Enel, l'ex

monopolista statale, ha ridotto la sua quota di clienti domestici serviti in tutto il mercato (sia protetto che libero) dell'elettricità al dettaglio, scendendo dal 57% al 48% di quota di mercato. Hera, avendo quasi triplicato il numero di clienti domestici serviti, diventa il terzo operatore di mercato per numero di Pod, con una quota di mercato molto vicina a quella di Eni Plenitude.

In conclusione

Per concludere, il Pnrr ha introdotto una discontinuità, avviando, almeno nei casi illustrati, un processo di cambiamento che era stagnante, spesso a causa della riluttanza di alcuni interessi consolidati. Il fatto che per le misure descritte i risultati siano già visibili, è un segno dell'efficacia del metodo.

Tuttavia, la volontà e il sostegno della politica rimangono essenziali, in quanto questi risultati dovranno essere confermati, per allontanare il rischio che possano svanire con la stessa rapidità con cui sono stati realizzati.

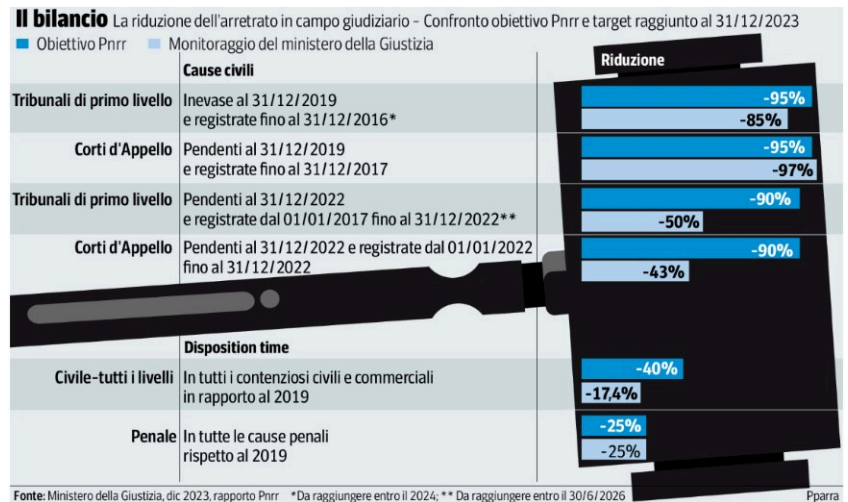
*Università Bocconi

***Servizi studi, Senato della Repubblica Le opinioni espresse in questo documento sono quelle dell'autore e non rappresentano la posizione del Senato della Repubblica*

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Dietro i risultati nella giustizia l'evoluzione delle procedure civili e penali, più risorse umane e la digitalizzazione del flusso documentale

La frammentazione delle stazioni appaltanti è più limitata. La qualificazione è diventata una condizione per i lavori da 500 mila euro in su
Ci sono le basi per cambiare la struttura del servizio acquedotti in quelle zone che registrano gravi carenze di qualità e di produttività



La mappa

Distribuzione dell'importo dei lavori
Enti che si sono qualificati per appalti di lavori pubblici

Euro	Stazione appaltante	Centrali di committenza	% sul totale
Nessun limite	1487	440	62%
Fino a 5,4 milioni	454	55	16%
Fino a 1 milioni	675	0	22%
Totale	2.616	495	
% sul totale	84%	16%	

Fonte: Rapporto ANAC Pparra