

Il Pnrr italiano: governance, management, capacità di spesa e riforma della PA

*The Italian Nrrp:
governance, management,
spending capacity and PA reform*

*Giacomo D'Arrigo, Piero David **

** È un lavoro frutto di una riflessione comune tra i due autori. Sono da attribuire: a Giacomo D'Arrigo (Erasmus - Associazione per le politiche pubbliche europee) l'introduzione ed il paragrafo n. 3; a Pietro David (ISMed-CNR) i paragrafi nn. 1 e 2. Le conclusioni sono il risultato di un'analisi congiunta.*

Abstract

The Recovery Fund has been chosen by Europe to tackle the crisis caused by Covid-19 and the Italian Nrrp is the largest economic and administrative reform involving the Italian country. Why the management of the allocated European resources and the planned reforms should be successful given the past critical experiences (for example in the structural funds expenditure)? The governance of the Italian plan represents a unique novelty, not without points of criticism but certainly with a considerable impact. This article presents an analysis of the managerial aspects and elements that characterize this governance, the context in which the operating mechanism of the plan is carried out with particular reference to the management of the economic volume, the regulations planned, the relationship with the Public Administration and its reform. The study also shows a comparison of the governance models of other European countries, highlighting the innovative elements of the Italian model and the perspective of the management model.

Keywords: *Recovery fund, NRRP, Structural funds, Governance, Public administration.*

Introduzione

L'epidemia da Covid-19 ha obbligato tutti i Paesi del mondo ad adottare misure di contrasto e contenimento sanitario prima e di rilancio economico poi. Le prime hanno notevolmente inciso sul tessuto sociale e sulla vita quotidiana di tutte le comunità, le seconde vedono in questa fase il loro avvio. A seguito di quello che è stato definito

«[...] un arresto improvviso dell'attività economica a causa dei blocchi e del simultaneo shock della domanda e dell'offerta» (Buti & Papacostantinou, 2021),

anche l'Unione europea ha sviluppato una iniziativa – di lungo periodo – di sostegno e rilancio con un intervento del tutto nuovo rispetto al panorama delle misure intraprese nei suoi oltre 70 anni di vita, che va al di là dell'emergenza pandemica; nuovo e rilevante sia sotto i profili della quantità di risorse messe in campo, sia con riferimento ai meccanismi di funzionamento: il *Next Generation UE*.

I suoi tempi di gestazione sono stati estremamente rapidi. Per stare all'Italia, il 12 febbraio 2021 il Parlamento europeo ha deliberato – d'intesa con il Consiglio – il Regolamento UE istitutivo del dispositivo di ripresa e resilienza, il 25 aprile il Governo italiano ha trasmesso a Bruxelles il testo definitivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) che è stato quindi adottato in via definitiva dalla Commissione europea meno di due mesi dopo, il 22 giugno. In questi mesi iniziali sono già state erogate le prime risorse (circa 25 miliardi di euro pari al 13% del totale che per l'Italia, tra prestiti e risorse a fondo perduto, ammonta complessivamente a 191,5 miliardi di euro, a cui se ne aggiungono

altri 30,6 del fondo complementare istituito dal Governo italiano con risorse nazionali e 13 miliardi di euro del programma *React-EU*). Una iniziativa normativa, finanziaria, economica e gestionale/amministrativa, che in soli sei mesi è passata dalla deliberazione all'autorizzazione, ed infine all'erogazione delle risorse.

Il dibattito continentale, che solo un anno fa era centrato sulla capacità dell'UE di reagire alla crisi pandemica, si è poi spostato sulla capacità europea di realizzare un piano unitario, poi ancora sulla sua capacità di erogare le risorse in tempi brevi. Adesso la discussione è a livello di singoli Paesi, sulla capacità di spendere e usare bene le risorse a disposizione. In Italia, considerando l'esperienza delle risorse europee non particolarmente brillante (sia per qualità che per quantità) con riferimento alla politica di Coesione UE. Il tema della capacità di spesa è quindi un aspetto relevantissimo perché determina il risultato complessivo ed è il motivo per cui la *governance* del Pnrr italiano ha assunto una importanza di primario rilievo: il carburante è garantito dalle risorse europee, ma l'efficienza del meccanismo è data dalle regole di funzionamento che ogni Stato sceglie di adottare (stante le linee guida europee).

Prima di passare all'analisi relativa al tipo di organizzazione che l'Italia si è data per la gestione del proprio Pnrr, è opportuno richiamare sia il contesto economico dell'iniziativa, anche rispetto alle esperienze precedenti, sia come il Ngeu – con riferimento alla dimensione continentale delle procedure, su cui qui non ci soffermiamo – abbia generato un nuovo modello di “*governance* europea”, con nuovi strumenti di finanziamento, nuove regole di condizionalità e con la definizione di obiettivi vincolanti per erogazione delle risorse. Inoltre, le linee guida redatte dalla Commissione hanno omogeneizzato procedure e definito una impostazione con un forte ruolo centrale di Bruxelles ed il conseguente rafforzamento delle istituzioni europee. Se si fa un parallelo con la crisi del 2007/2008, si nota come allora, regole, *governance* e modalità di intervento furono in parte “esterne” alle istituzioni UE, definite spesso da accordi intergovernativi. Nella crisi generata dal coronavirus c'è stata, invece, centralità di regole e istituzioni continentali con maggiore coerenza rispetto al ruolo dell'Unione. Non a caso questa impostazione trova esplicito riferimento nell'art. 10 del Regolamento UE 2021/241 che definisce appunto le “misure per collegare il dispositivo ad una sana *governance* europea”.

Il dizionario Garzanti definisce la *governance* sia come “autorità di governo, effettivamente in grado di gestire la direzione politica e amministrativa di uno stato”, sia come “l'insieme delle procedure e dei principi che consentono la gestione di un'azienda, di un'istituzione, etc.”. Definire quindi “l'autorità di governo” e le “procedure di gestione” necessari per un efficace modello di *governance* è importante per tutti gli Stati dell'Unione oltre ad essere una richiesta esplicita (e vincolante) formulata in sede europea: dotarsi di un meccanismo certo di funzionamento. Nel fare tale scelta, è da notare come in tutti i piani nazionali venga sostanzialmente data attenzione a due profili: a)

la definizione di meccanismi di attuazione/gestione; b) la specifica delle attività di monitoraggio. A questi si aggiunge poi la modalità che caratterizza il rapporto tra i livelli centro/periferia.

È da notare come l'indicazione del meccanismo di funzionamento di programmi, misure ed iniziative europee che erogano soldi a Stati, privati o cittadini, sia sempre stata prevista, ma nell'occasione del Pnrr tale vincolo è stato molto forte – probabilmente a causa del legame economico che l'iniziativa del Ngeu sviluppa tra le economie dei diversi Paesi – e potrebbe rappresentare un modello da implementare. In particolare, il fatto che ogni Paese debba indicare sia il “punto di contatto unico” capace di garantire all'Europa informazioni e aggiornamento su andamento di lavori e attività, e sia il soggetto formalmente “responsabile su attuazione e rendicontazione”, sono elementi di un format replicabile e da adottare come standard.

1. La spesa delle risorse UE in Italia

Il Pnrr italiano ha una dotazione complessiva di 235,12 miliardi di euro da spendere entro il 2026, come detto somma di 191,5 miliardi messi a disposizione dall'Unione europea con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility - Rrf*), 13 miliardi di euro del programma *React-EU* e 30,6 miliardi derivanti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del Pnrr. Se consideriamo anche i fondi strutturali previsti nel Quadro Finanziario Pluriennale europeo 2021/2027 (Monti, 2021), si tratta di ingenti risorse a disposizione per correggere i limiti strutturali che persistono nel nostro Paese ormai dagli anni '80 del secolo scorso.

Una quantità simile di risorse l'UE l'ha già messa a disposizione dell'Italia negli ultimi vent'anni ed i risultati non si sono visti. Perché il Pnrr può invece rappresentare una discontinuità nella *governance* dei processi di sviluppo e contribuire a creare le condizioni per un'economia moderna e competitiva?

1.1. Quanti soldi sono arrivati dall'UE negli ultimi vent'anni?

Negli ultimi venti anni, il ruolo dell'UE nella programmazione per lo sviluppo e la coesione territoriale in Italia è stato molto importante. Di fatto la politica di coesione è stata l'unica strategia coerente e puntuale per migliorare il capitale materiale e immateriale dei territori, in particolare per il Meridione rispetto al divario con il Centro-Nord. Nei tre cicli di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, le Regioni e i Ministeri italiani hanno avuto a disposizione complessivamente circa 220 miliardi di euro, risultato di 112,6 miliardi di risorse UE e 107,5 miliardi di cofinanziamento nazionale (Tav. 1).

Tav. 1 Risorse per la Politica di Coesione negli ultimi 20 anni
(fonte: nostra elaborazione su dati DPCoe-OpenCoesione).

Programmazione	Programmi finanziati con fondi strutturali	Risorse UE	Cofinanziamento nazionale
2000-2006	64,59	31,7	32,89
2007-2013	71,46	36,23	35,23
2014-2020	84,03	44,66	39,37
Totale	220,08	112,59	107,49

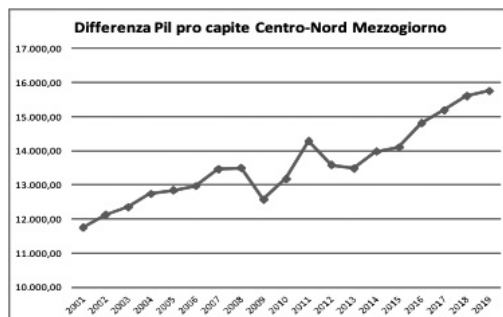
1.2. Quali sono i risultati della spesa delle risorse UE?

Sia in termini di efficacia che di efficienza, vent'anni di fondi strutturali hanno mostrato evidenti limiti e criticità. In termini di efficacia il processo di convergenza tra le ripartizioni italiane non si è avviato. Anzi il divario di Pil pro capite tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, negli anni è cresciuto (Fig. 1 e Fig. 2).

Fig. 1 Serie storica ripartizioni Pil pro capite ai prezzi di mercato
(fonte: elaborazione degli autori su dati Istat).



Fig. 2 Serie storica differenza Pil pro capite Centro Nord - Mezzogiorno
(fonte: elaborazione degli autori su dati Istat).



In termini di efficienza nella gestione e nella spesa delle risorse, anche se con ritardi e difficoltà, l'intera dotazione disponibile è sempre stata spesa entro i termini previsti dai regolamenti. E probabilmente sarà così anche con l'attuale programmazione 2014-2020 che si concluderà il 31 dicembre 2023. Nonostante ad aprile 2021 risultava certificato solo circa il 52% (Tav. 2) delle risorse programmate per il periodo, come ormai è prassi dei precedenti cicli, si verificherà anche per il ciclo di programmazione in chiusura un'accelerazione della spesa negli ultimi due anni, imputando contabilmente in Por e Pon le spese sostenute per l'emergenza pandemica (Cig e spese sanitarie) e per progetti realizzati con altri finanziamenti.

Tav. 2 Stato di attuazione Fondi Sie
(fonte: RGS bollettino al 30/04/2021).

Fondo	Risorse programmate (A)	di cui contributo UE	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
FESR	32.189,74	22.395,40	26.752,03	15.877,48	83,11%	49,32%
FSE	19.332,27	12.146,15	14.304,21	9.301,70	73,99%	48,11%
FEASR	20.912,86	10.444,38	12.556,46	12.556,46	60,04%	60,04%
FEAMP	979,50	537,26	546,80	382,23	55,82%	39,02%
Totale	73.414,36	45.523,20	54.159,50	38.117,88	73,77%	51,92%

Infatti, la corsa al raggiungimento dei target di spesa nella fase finale dei cicli di programmazione spesso comporta l'imputazione contabile di progetti non finanziati originariamente da fondi Sie nei programmi regionali (progetti sponda, coerenti o retrospettivi) con un doppio limite per il territorio.

Considerato che tali progetti sono stati originariamente finanziati con risorse ordinarie, con l'imputazione contabile sui fondi Sie, i relativi rimborsi della Commissione UE vengono restituiti alle amministrazioni che hanno realizzato i progetti. In sostanza i fondi Sie da aggiuntivi (per il principio di addizionalità) diventano sostitutivi di quelli ordinari, riducendo così l'impatto delle politiche di coesione. Ciò anche considerando l'assenza di vincoli UE sull'utilizzo delle risorse liberate per interventi negli stessi territori dei programmi regionali che hanno speso quelle somme. Ogni Governo nazionale decide secondo le proprie scelte politiche o necessità.

Il secondo limite riguarda la qualità di programmazione e progetti. Con l'imputazione contabile sui fondi Sie di progetti pensati e realizzati da altre amministrazioni, viene meno la possibilità di ascoltare gli stakeholders nella stesura dei bandi e di coinvolgere i territori nella realizzazione dei progetti, oltre a finanziare interventi con un ridotto carattere innovativo rispetto a quanto si sarebbe potuto fare. Uno dei quattro principi

fondamentali dei fondi strutturali è il partenariato; se viene meno quello, insieme all'adizionalità di cui sopra, si spiega bene l'efficacia limitata delle politiche regionali in Italia.

1.3. Perché non si riescono a spendere i fondi strutturali?

In parte le ragioni dei ritardi nella spesa dei fondi strutturali sono comuni a molte regioni europee. Uno studio realizzato per conto della commissione Bilancio del Parlamento europeo, pubblicato nel giugno 2018 (BUDG Committee, 2018), indagando i fattori che influenzano l'attuazione dei Programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, ha individuato diversi elementi che incidono sul ritmo di attuazione finanziaria dei fondi Sie in molti Stati UE.

Una prima serie di criticità è rappresentata da fattori esterni ed istituzionali:

- *fattori economici*, in particolare crisi finanziarie ed economiche, che incidono sulla disponibilità del cofinanziamento nazionale e sulla programmazione e gestione di progetti finanziabili;
- *la qualità della governance*, compresa la responsabilità, l'efficacia del governo, la qualità normativa e la corruzione, che influenzano l'ambiente generale degli investimenti;
- *la stabilità amministrativa* e la capacità delle organizzazioni e del personale direttamente coinvolti nell'attuazione della politica di coesione;
- *le impostazioni istituzionali* degli Stati membri, come il grado di decentramento e i tempi delle riforme amministrative.

In secondo luogo, esistono fattori specifici per il quadro normativo e le modalità di gestione e attuazione dei fondi Sie, in particolare i seguenti:

- *Requisiti normativi e procedurali*. Regole complesse possono richiedere alle autorità di gestione e agli organismi intermedi di allocare risorse amministrative significative a compiti quali la gestione finanziaria, il controllo e l'audit, potenzialmente a scapito della gestione strategica o della generazione e selezione dei progetti. Possono inoltre scoraggiare potenziali beneficiari dal presentare domanda di sostegno, in particolare laddove siano disponibili fonti alternative di finanziamento.
- *Tipo di fondo*. Ciascuno dei fondi Sie supporta diversi tipi di progetti, alcuni dei quali possono essere più impegnativi e dispendiosi in termini di tempo rispetto ad altri (es. grandi progetti di trasporto e ambientali).

- *Il livello di sviluppo regionale* determina sia l'ambiente di investimento sia la risposta politica attraverso la *designazione regionale dei fondi Sie*.
- *Scelta degli strumenti*. Strumenti nuovi o complessi (strumenti finanziari, investimenti territoriali integrati, CLLD) possono essere difficili ed esigenti da introdurre e gestire.

Il Report conclude affermando che nei ritardi del nuovo ciclo la crisi economica ha influito in maniera ridotta. Mentre ha avuto un ruolo rilevante la qualità della *governance* negli Stati. Le amministrazioni con una maggiore capacità ed esperienza del personale nella gestione e attuazione dei fondi Sie hanno dimostrato performance migliori. In tale aspetto ha avuto anche un'influenza significativa la complessità normativa e procedurale dei fondi cresciuta con le riforme introdotte per il periodo 2014-2020.

In Italia, a queste criticità comuni con le altre regioni europee, si aggiungono quelle specifiche soprattutto delle regioni meridionali. Innanzitutto, l'insufficienza di risorse umane qualificate nei diversi dipartimenti regionali responsabili di gestione e spesa dei Por. Molti uffici territoriali (interi settori, sia produttivi che concernenti i servizi di pubblica utilità come l'acqua, i rifiuti e l'energia) non riescono a garantire la *governance* delle Azioni del Programma di propria competenza. Alla carenza di personale determinata dal blocco del turn-over, si aggiunge una limitata competenza nella gestione di programmi complessi. Negli ultimi trent'anni la PA, in particolare nel Meridione è stata utilizzata più come ammortizzatore sociale per la stabilizzazione di precari poco qualificati, che come motore per lo sviluppo del territorio. Senza personale specializzato in programmazione, gestione e rendicontazione dei fondi strutturali, e senza ingegneri e tecnici, è difficile superare tale criticità.

Una seconda ragione è l'instabilità politica delle amministrazioni regionali e comunali. Un frequente turn-over di assessori e dirigenti, soprattutto nella fase iniziale del ciclo di programmazione, rallenta l'individuazione delle priorità nelle misure da attivare e quindi la pubblicazione degli avvisi, mettendo a rischio il raggiungimento dei *target* di spesa. Inoltre, considerata la complessità dell'argomento, è necessario tempo per acquisire le competenze minime per una corretta gestione nella programmazione degli interventi.

Un terzo aspetto è legato alle difficoltà nella progettazione e nella gestione dei beneficiari, soprattutto dei comuni ed in generale degli enti pubblici (esempio, le scuole). Per gli avvisi che prevedono cofinanziamenti, difficilmente gli enti pubblici locali (la maggior parte in pre-dissesto) trovano le risorse. Per i bandi con intensità di sostegno al 100%, molte volte la criticità è rappresentata dalla progettazione soprattutto su tre aspetti:

- quando i progetti ci sono, spesso sono molto datati, e questo comporta anche una scarsa attendibilità nei preventivi di spesa. Tale aspetto conduce frequentemente nel-

la fase di valutazione ad una rimodulazione del progetto con inevitabili ritardi nella realizzazione e nella certificazione.

- Sono rari i casi di progetti cantierabili, cioè con tutti i pareri e le autorizzazioni acquisite.
- Spesso gli enti locali o altri enti pubblici, come ad esempio le scuole, non sono in grado con personale interno di progettare e non hanno le risorse per affidare all'esterno la progettazione.

Un problema a parte sono i Grandi Progetti infrastrutturali che in tutti i cicli di programmazione hanno mostrato notevoli criticità. Come confermato da recenti studi di Banca d'Italia (Carlucci, Giorgiantonio & Orlando, 2019) la durata mediana della realizzazione di un'opera infrastrutturale è pari a 4 anni e 10 mesi a fronte di un importo mediano di 300.000 euro; sale a quasi 11 anni per le opere il cui valore supera i 5 milioni. La sola fase di progettazione ha una durata di poco più di 2 anni (circa il 40 per cento della durata complessiva); se ne impiegano quasi altrettanti per l'esecuzione e messa in opera dell'intervento; l'affidamento dei lavori richiede circa 6 mesi. Le attività accessorie di natura amministrativa ammontano al 40% di quelle totali per la realizzazione dell'opera, con un'incidenza particolarmente elevata sui tempi dedicati alle fasi di progettazione e messa in funzionalità dell'opera. Questi dati sono peggiori nelle regioni meridionali e nei comuni più piccoli. Lo studio suggerisce per accelerare la realizzazione di opere pubbliche, interventi di semplificazione amministrativa che snelliscano *inter alia* gli iter autorizzativi e di approvazione dei progetti, e la specializzazione delle stazioni appaltanti, con personale giovane e qualificato.

A questi aspetti di carattere amministrativo si aggiungono spesso le criticità giudiziarie e finanziarie delle ditte appaltatrici, l'espletamento delle procedure di esproprio degli stabili da abbattere per procedere con le opere, o le opposizioni delle amministrazioni locali interessate che richiedono modifiche ai progetti.

Alcuni ritardi sono anche imputabili alle innovazioni normative introdotte dal Nuovo Codice dei Contratti, d.lgs. 50/2016 e del cosiddetto "correttivo" d.lgs. 56/2017 che, abbandonando il sistema di regolamentazione esecutivo ed attuativo in favore di un sistema basato sulla *soft-law*, hanno demandato ad altri organismi quali Anac e Ministeri il compito di una serie di atti di indirizzo e linee guida, alcuni dei quali emanati con molto ritardo. In particolare, questi aggiornamenti, hanno reso la variabile dei tempi medi di realizzazione delle opere pubbliche ancora più ampia e quindi più significativa. Soprattutto i controlli delle Commissioni Via e delle Sovrintendenze dovrebbero essere esercitati in forma proattiva e non come interdizione, entro tempi determinati e con procedure di soluzione non di blocco.

Infine, un'ultima criticità che dovranno affrontare fino al 2023 tutte le amministrazioni regionali e nazionali, riguarda la sovrapposizione del Pnrr e del nuovo ciclo 2021-2027

con le attività di chiusura del programma 2014-2020, la cui scadenza, in termini di spesa certificabile è prevista al 31 dicembre 2023. Considerato che sono gli stessi uffici spesso a gestire gli interventi dei tre Programmi, solo l'ingresso di nuovo personale qualificato potrà consentire il rispetto dei target previsti.

1.4. Perché, rispetto alla programmazione dei fondi strutturali, il Pnrr sarà più efficiente?

Le criticità prima riportate sull'uso dei fondi strutturali nel nostro Paese non sono riferibili esclusivamente alla programmazione 2014-2020, ma sono un limite riscontrato anche nei cicli precedenti e comune alla spesa per lo sviluppo anche di provenienza nazionale.

Perché verosimilmente si può però affermare che la spesa prevista nel Pnrr rispetterà i tempi e raggiungerà obiettivi e traguardi previsti?

Innanzitutto, perché le somme del Piano, erogate da luglio 2021 a dicembre 2026 in 10 rate, come da Regolamento UE 2021/241 art. 24 comma 2, sono strettamente legate alla corretta implementazione delle riforme e degli investimenti del Piano. Solo dopo aver raggiunto di volta in volta i traguardi e gli obiettivi concordati, lo Stato interessato può presentare alla Commissione una richiesta relativa al pagamento del contributo finanziario e, se del caso, del prestito. Prima di erogare una nuova rata, la Commissione valuterà quindi se le condizioni sono state rispettate. Inoltre, sempre al comma 9 dello stesso articolo si dispone che, se, entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio, non sono stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione risolve gli accordi e disimpegna l'importo del contributo finanziario, recuperando anche il prefinanziamento. Il disimpegno non è proprio automatico, poiché è prevista una negoziazione con la Commissione che ha un margine di soggettività nel giudizio. Tuttavia, anche se il mancato pagamento di una rata o addirittura la risoluzione dell'Accordo rappresenta verosimilmente solo un'ipotesi di scuola, aver legato in un accordo con il Consiglio Europeo le richieste di pagamento al rispetto di 528 condizioni, di cui 214 "traguardi" e 314 "obiettivi", rassicura sul rispetto della tempistica prevista. Anche perché, per le riforme, che hanno scadenze più ravvicinate, i traguardi sono qualitativi e poco dettagliati; mentre gli obiettivi quantitativi, che hanno target misurabili, sono inseriti nella parte finale del Piano (Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 2021).

Un secondo aspetto che potrebbe incidere nella velocità di attuazione del Piano e nel raggiungimento degli obiettivi trasversali, deriva dagli artt. 47 e ss. del d.l. 77/2021 che hanno introdotto una disciplina speciale "in relazione alle procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziari, in tutto o in parte, con le risorse previste" dal Pnrr o dal Pnc (cd. "contratti Pnrr o Pnc").

Tra le principali novità relative ai “contratti Pnrr e Pnc”:

- una procedura speciale per alcune opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto previste dal Pnrr e dal Pnc;
- l’inserimento negli atti di gara di previsioni volte a presidiare la pari opportunità, la parità di genere e generazionale, o come “requisiti all’entrata” (cd. “sbarramento”) o come “criteri di valutazione” (art. 47);
- la nomina di un Rup “sui generis” che “valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto” (art. 48);
- la possibilità di utilizzare la procedura negoziata “nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l’applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al Pnrr nonché al Pnc e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell’Unione europea” (art. 48);
- un premio di accelerazione in caso di consegna dei lavori in anticipo (art. 50);
- la riduzione delle stazioni appaltanti per le procedure afferenti alle opere Pnrr e Pnc (art. 52).

La terza innovazione rispetto alla gestione delle risorse per lo sviluppo previste negli altri Programmi è inserita nel modello di *governance* del Piano, disciplinata dagli artt. 1-16 del citato d.l. 77/2021. La responsabilità degli interventi è distribuita secondo una struttura piramidale coordinata da una Cabina di regia presieduta dal Presidente del Consiglio. Ma, considerata l’elevata instabilità politica ed amministrativa, la “garanzia” sul rispetto dei tempi di attuazione è affidata a due nuovi uffici, la Segreteria Tecnica e l’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, entrambi svincolate dalle dinamiche politiche perché non assoggettate al regime di *spoils system* ma con durata temporale superiore a quella del Governo che le istituisce, attive nel loro ruolo fino al completamento del Pnrr: entro il 31 dicembre 2026.

2. I modelli di governance a confronto

2.1. La governance del Pnrr italiano

Come detto, la certezza sulla formula di *governance* da adottare è un elemento che caratterizza i piani di tutti i Paesi europei, individuata in simultanea alle proposte degli interventi

formulati a Commissione e Consiglio. Proprio uno dei vincoli posti da Bruxelles a cui si faceva riferimento prima: insieme ad opere, attività e infrastrutture da realizzare, indicare anche il meccanismo di funzionamento, attuazione, gestione e monitoraggio. Da qua la necessità/centralità del meccanismo di *governance* che in Italia ha avuto un forte dibattito nelle istituzioni, facendone un punto di scontro che ha portato sino alla caduta del governo Conte II.

Prima di approfondire il modello di *governance* scelto dall'Italia, è opportuno un rapido richiamo sulle diverse altre formule che erano state ipotizzate. Queste sono state solo promosse a livello di dibattito pubblico senza mai arrivare ad una reale formulazione in atti ufficiali. Per semplificare potremmo indicare:

- Il “modello a piramide”, proposto dall'ex premier Giuseppe Conte, con base alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e con una struttura di missione centralizzata che rispondeva direttamente al Presidente del Consiglio con la finalità (non dichiarata ma evidente nei fatti) di scavalcare i ministeri e gli altri livelli decisionali, e, attraverso corsie preferenziali, realizzare progetti scelti e gestiti in modo apicale. Una struttura basata su 6 manager (tanti quanto le sei missioni del Piano) rispondenti direttamente al premier e che avrebbero gestito una platea di 300 tra esperti, tecnici e dirigenti con il compito di attuare il Pnrr. Tale modello si esponeva alla critica di “esternalizzare” il Piano a soggetti terzi slegati dall'amministrazione.
- Il “modello solo cabina tecnica”, proposto dall'ex premier Matteo Renzi, che non prevedeva nessuna struttura decisionale particolare né l'ipotesi di scavalcare le amministrazioni, solo una cabina centrale tecnica senza poteri decisionali reali, ma di proposta e attuativi, con la finalità di usare l'occasione dell'ingente mole di risorse per obbligare ciascun soggetto/amministrazione a “fare la propria parte” nella responsabilizzazione e gestione.
- Il “modello per divisione dei compiti”, proposto dall'Associazione “Erasmus”, basato non sulla individuazione di strutture ma sulla separazione delle competenze tra quello che fa Roma (scelta e realizzazione degli interventi) e quello che fa Bruxelles (con attività di monitoraggio condiviso con la Commissione sul modello tedesco: analisi su avanzamento e valutazione finale) assegnando alle amministrazioni italiane il potere di scelta e realizzazione ed alla Commissione i compiti su quanto da sempre sono nostri punti di debolezza: i controlli, lo stato di avanzamento, gli aspetti di gestione delle risorse sino alla consegna chiavi in mano.
- Il “modello agenzia ad hoc”, proposto dalla Fondazione “Ugo La Malfa”, che prevedeva una soluzione istituzionale con la creazione di una apposita agenzia governativa incaricata di gestire tutto il Pnrr sino all'ultimazione della rendicontazione.

- Il “modello ministero”, con l’ipotesi di istituire un ministero specifico che si occupasse delle 6 missioni del Pnrr, della loro gestione completa e del Piano nella sua interezza. In alternativa assegnare tutto il dossier per intero al Mef.

La scelta effettuata dal Governo Draghi (che ha giurato il 13 febbraio 2021) rappresenta una soluzione innovativa e flessibile che se da un lato aderisce alle richieste di Bruxelles, dall’altro tiene conto della struttura di governo e amministrativa dell’Italia. La *governance* del Pnrr italiano (fissata con il decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito in legge il 29 luglio 2021) definisce una articolazione su più livelli che viene così definita:

- La responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e viene istituita una “Cabina di regia” che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione. La Cabina di regia è presieduta dal Primo ministro e vi partecipano di volta in volta i ministri e sottosegretari competenti per materia in base ai temi posti in discussione. Vi partecipano inoltre il Presidente della Conferenza delle Regioni ed i Presidenti di Anci e Upi, quando sono esaminate questioni di interesse locale; in questa ipotesi partecipa sempre anche il Ministro per gli Affari regionali che su delega del Premier può presiedere la riunione.
- La Cabina di regia è supportata da una “Segreteria tecnica” che ha il compito di aggiornare il Consiglio dei Ministri e relazionare periodicamente al Parlamento ed alla Conferenza Unificata. Da notare come la Segreteria tecnica abbia una durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce e termina la sua attività al 31 dicembre 2026, termine di completamento del Pnrr.
- Cabina di regia e Segreteria tecnica non sostituiscono due strutture già esistenti che mantengono funzioni di indirizzo e coordinamento nei settori di loro competenza e per gli interventi previsti nel Pnrr, con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico tenendo informata la Cabina di regia. Si tratta del “Comitato interministeriale per la transizione digitale” e del “Comitato interministeriale per la transizione ecologica”, disciplinati dal decreto legge n. 22 del 1 marzo 2021. Al fine di meglio coordinare l’attività degli organismi, la Cabina di regia ha la facoltà di partecipare con un proprio delegato ai due Comitati.
- Presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze è istituito il “Servizio centrale per il Pnrr” che è il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del Piano, responsabile del monitoraggio, della rendicontazione e dei fondi del Ngeu e dei relativi flussi finanziari oltre che del monitoraggio sull’attuazione delle riforme e degli interventi del Piano. Le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr individuano o costituiscono una struttura di coordinamento che funziona da punto di contatto con il Servizio centrale che si fa carico di garantire

loro il necessario supporto tecnico. Inoltre, presso la Ragioneria dello Stato è istituito un ufficio con funzioni di audit del Pnrr e monitoraggio anticorruzione.

- È istituito, con funzioni consultive rispetto alla Cabina di regia, un “Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale” composto dai rappresentanti di parti sociali, Governo, Regioni, Enti locali più Roma Capitale. I componenti sono individuati sulla base di maggiore rappresentatività, comprovata esperienza e criteri oggettivi individuati tramite Dpcm.
- Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è inoltre costituita una “Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento dell’efficacia della regolamentazione” finalizzata a superare gli ostacoli normativi, regolamentari e di burocrazia che possono rallentare l’attuazione del Piano.

Di fatto quindi abbiamo: una Cabina di regia a Palazzo Chigi che svolge compito di indirizzo e coordinamento politico tramite la Segreteria tecnica ed il raccordo con due Comitati interministeriali; un centro tecnico/operativo al Mef che agisce in modo cooperativo con gli uffici simili costituiti nei singoli ministeri; due strutture con specifiche funzioni: una consultiva rivolta alle parti sociali e una operativa finalizzata allo snellimento e funzionalità delle norme; la previsione di meccanismi di informazione e coinvolgimento del Parlamento anche attraverso un rapporto stabile con le Commissioni parlamentari competenti che sono chiamate a svolgere monitoraggio, valutazione e formulazione di osservazioni.

Questi i sei punti specifici che definiscono il perimetro della *governance* del Piano italiano così come descritta nella normativa che se ne occupa e che contiene anche due specifiche altrettanto importanti. La prima indica le amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali, quali soggetti attuatori delle realizzazioni operative degli interventi; la seconda definisce il meccanismo dei poteri sostitutivi da parte dello Stato nei casi di inadempienza, ritardi, inerzia, dissenso, diniego e opposizione, di un soggetto attuatore di progetti o interventi ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano. Meccanismo finalizzato ad impedire che gli interventi vengano procrastinati o protratti nel tempo, impedendo così di rispettare il cronoprogramma. La norma specifica che tali comportamenti di rallentamento o non realizzazione possono concretizzarsi in varie forme: nel mancato rispetto di un obbligo o di un impegno assunto; nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all’avvio dei progetti; nel ritardo, inerzia o difformità nell’esecuzione di progetti. Si tratta quindi di poteri sostitutivi (già previsti nella legge n. 241 del 1990 ma adesso molto più stringenti) estremamente ampi, che si estendono su tutte le materie toccate dal Pnrr, che non necessariamente rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, ma legittimi costituzionalmente (Art. 117 comma 2 Cost.) in quanto attuativi di un Regolamento dell’Unione europea e in quanto definiscono livelli essenziali di prestazioni.

A corollario della *governance*, sono inoltre previsti altri elementi – non direttamente citati nella normativa italiana analizzata ma indicati invece nel Piano – che contribuiscono a far sì che misure, attività, iniziative e infrastrutture disposte nel Pnrr siano efficaci e vengano “scaricate a terra” concretamente. Li si potrebbe definire elementi della “*governance larga*” considerato che non riguardano aspetti amministrativi/gestionali ma coinvolgono diversi altri soggetti o impattano sul funzionamento complessivo dello Stato e della comunità nazionale, utili a migliorare il contesto di riferimento dentro cui si realizza il Piano. A titolo di solo richiamo per completezza di informazione si tratta: a) della realizzazione di quattro riforme che hanno impatto diffuso e migliore funzionalità del “sistema Italia” (giustizia; pubblica amministrazione; semplificazione della legislazione; promozione della concorrenza); b) del rafforzamento delle amministrazioni titolari di interventi Pnrr.

Di quest’ultimo aspetto, è il già citato d.l. 80 del 2021 (convertito con la legge n. 113 del 6 agosto 2021) ad occuparsene indicando nel titolo l’oggetto: “misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e per l’efficienza della giustizia”. In sostanza si tratta del terzo pilastro del *Recovery Plan* italiano (dopo *governance* e semplificazioni) riferito alle procedure per le assunzioni a tempo determinato nella pubblica amministrazione di esperti e funzionari che lavoreranno ai progetti ed al potenziamento di Sna e Formez.

Con riferimento invece al quadro di riforme, vale la pena qua richiamare che il Piano ne distingue tre tipologie: orizzontali, abilitanti, settoriali. Si tratta, come recita lo stesso documento, di “una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto ed a incrementare stabilmente l’equità, l’efficienza e la competitività del Paese. In questo senso le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione”.

Complessivamente, considerando il dettaglio dei provvedimenti previsti nei singoli settori, si tratta di 63 riforme che affrontano sia le criticità strutturali dell’Italia e sia quelle derivate dalla crisi pandemica e, come le attività e le infrastrutture previste, hanno vincolo di cronoprogramma.

In sintesi, si può dire che le riforme orizzontali sono previste in due settori (Giustizia e Pubblica amministrazione) e sono trasversali a tutte le 6 missioni del Piano caratterizzandosi per avere come finalità l’efficienza e la competitività del contesto economico del Paese ed il miglioramento dell’equità. Il comparto Giustizia prevede 14 interventi normativi con scadenze spalmate dal dicembre 2021 al dicembre 2026 su provvedimenti che riguardano diversi ambiti e soggetti del settore; per la PA invece sono previsti 6 interventi sempre per diversi ambiti di interesse e con le stesse scadenze (dicembre 2021/dicembre 2026).

Le riforme abilitanti, anche queste con scadenze sino al 2026; sono interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e si distinguono in due blocchi di norme: quelle di promozione della concorrenza e quelle di semplificazione e razionalizzazione della legislazione (che prevede 13 interventi in altrettanti settori: ambiente; contratti pubblici; regolazione; federalismo fiscale; tax gap; semplificazione; sistema di contabilità; revisione della spesa; tempi di pagamento; digitalizzazione; anticorruzione; interventi nel Mezzogiorno; rigenerazione urbana).

Infine, le riforme settoriali che riguardano 5 ambiti (acquisto Ict; lauree abilitanti; istituti tecnici; sicurezza dei ponti; concessioni nelle aree portuali) e che hanno la finalità di accompagnare gli investimenti delle singole Missioni e rappresentano innovazioni normative. C'è da dire che per le riforme che hanno scadenza prevista a dicembre 2021, i provvedimenti o sono già stati adottati o hanno visto comunque già realizzato il passaggio nelle forme previste dal Piano a questa data (es. predisposizione del disegno di legge o votazione in uno dei rami del Parlamento). Come si può notare in generale, si tratta di un complesso di riforme previste in diversi comparti dello Stato e/o di funzionalità della realtà economica e sociale del Paese.

La definizione così prevista (dettagliata ma non appesantita) del meccanismo complessivo dell'autorità di governo responsabile e del complesso di procedure, si presta ad una considerazione rispetto alla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri che, per dirla con uno dei maestri del diritto, rispetto ai poteri previsti non sono né speciali né esorbitanti (Cassese, 2021), mentre sarebbe assai curioso che, per una attività così importante come un piano straordinario di ripresa della durata complessiva di sei anni, il Premier non si assumesse la responsabilità di mantenere l'unità di indirizzo politico amministrativo o se tradisse l'art. 95 della Costituzione, non dirigendo la politica generale del Governo (sul punto vedere anche Fabbrini, 2021). Vi è inoltre un altro motivo che giustifica questa impostazione complessiva della *governance* italiana definita in tutti i suoi meccanismi: siamo l'unico grande Paese dell'Unione che ha deciso di prendere tutti i soldi a sua disposizione previsti dall'iniziativa del *Next Generation UE* e, oltre che dare a noi stessi la certezza che saremo nella condizione di spenderli, occorre dare anche all'Europa – che mette a disposizione le risorse – la realtà di un Paese che si è attrezzato per raggiungere il risultato superando la storica difficoltà dimostrata nella capacità di spesa dei fondi europei.

Anche per questo motivo assume una importanza fondamentale il tema del monitoraggio del Pnrr, attività fondamentale per la gestione delle tempistiche di attuazione del Piano riferite alla possibilità di ricezione delle diverse tranche rispetto agli obiettivi da centrare nel cronoprogramma.

Sinteticamente si possono individuare principalmente due tipi di monitoraggio: normativo ed economico/finanziario. Il primo sta in capo a Palazzo Chigi e si concretizza nella attività (svolta insieme ad altri compiti istituzionali) dell'Ufficio per il Programma

di governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri che supporta la Cabina di Regia nella “gestione” del calendario e del controllo sulla messa in campo delle riforme (con attività che riguardano la stesura e verifica di norme, regolamenti, atti delle diverse amministrazioni competenti, il loro percorso, l’attuazione ed implementazione, il raccordo con i ministeri e il controllo sull’andamento delle singole tappe previste nel cronoprogramma). Il secondo invece (monitoraggio economico/finanziario) sta in capo al Ministero dell’Economia e delle Finanze che lo realizza tramite il Servizio Centrale per il Pnrr (incardinato presso la Ragioneria generale dello Stato) che è la struttura formalmente individuata come referente unico del Pnrr per la Commissione europea. Si tratta di una Direzione Generale strutturata con 6 uffici dirigenziali incaricata di sorvegliare, coordinare la gestione, monitorare, controllare, rendicontare le risorse del Piano. Con particolare riferimento al monitoraggio, le attività riguardano l’acquisizione dei dati e l’avanzamento degli interventi rispetto al raggiungimento di traguardi e obiettivi di spesa; l’assistenza alle amministrazioni centrali titolari di interventi; la predisposizione dei rapporti e delle attività di monitoraggio; la gestione del sistema informativo del Pnrr. Tutte attività queste volte a garantire sorveglianza rispetto ai tempi di esecuzione, sulla spesa effettuata e sui risultati conseguiti. In particolare, sulla gestione dei flussi, il servizio centrale realizza attività per garantire monitoraggio su tempi di esecuzione, spesa e controllo dei risultati. Grazie al lavoro congiunto dell’Ufficio per il Programma e Servizio centrale per il Pnrr, è possibile avere sempre un punto della situazione sullo stato di avanzamento dei diversi progetti.

Accanto a queste attività istituzionali (appunto per gli aspetti normativo ed economico/finanziario) vi sono da citare anche altri due altri profili del monitoraggio presenti nel Piano: quelli di tipo politico e civico. Il primo è realizzato dal Parlamento che semestralmente riceve dalla Cabina di Regia una relazione sullo stato di avanzamento del *Recovery* italiano con tutti gli elementi necessari per valutare lo stato di attuazione degli interventi, il loro impatto e l’efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti; relazione utile per adempiere a quel monitoraggio politico che è proprio delle assemblee elettive e poter segnalare eventuali errori o fornire pareri. Il monitoraggio civico invece è aperto alla partecipazione di tutti grazie al portale ufficiale (italiandomani.gov.it) dedicato al Piano Nazionale, su cui sono illustrati i contenuti, il percorso di attuazione attraverso schede dedicate ad investimenti e riforme e con un aggiornamento costante di notizie, consentendo di consultare lo stato di avanzamento di ogni investimento e le spese sostenute. Un monitoraggio aperto appunto a tutti i cittadini che quando ritengono possono controllare i dati e le informazioni relative alla realizzazione del Piano.

In generale il meccanismo individuato interviene su punti critici che abbiamo citato come elementi rilevanti nel determinare ritardo o addirittura mancata spesa di fondi europei nel passato. Stabilità della *governance*; stabilità amministrativa; impostazioni istituzionali; requisiti normativi e procedurali – così come descritti al paragrafo 1.3 – sono

infatti punti affrontati e snodi superati nel meccanismo di gestione definito dal Governo, contribuendo così ad una migliore qualità della *governance* complessiva con cui affrontare gli anni di gestione del Piano.

2.2. La *governance* nei Paesi europei

In uno studio dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (Mocavini & Napolitano, 2021) è riportata un'utile comparazione tra i diversi piani di ripresa e resilienza di cinque Stati membri dell'UE: Francia, Germania, Spagna, Portogallo e Grecia. Nell'analisi dei rispettivi Pnrr gli autori hanno esaminato i settori in cui sono concentrate le risorse, la ripartizione dei finanziamenti previsti tra sovvenzioni e prestiti, i risultati attesi e le riforme previste ed infine, il modello di *governance* di ogni piano, verificando quali siano i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti e quale sia il modello di vigilanza e di monitoraggio.

Quello che emerge da tale confronto è innanzitutto la limitata dotazione di risorse rispetto al Piano italiano: solo la Spagna (140 miliardi di euro) ha una assegnazione confrontabile con quella del nostro Paese. Gli altri quattro Stati (Francia 40 miliardi; Portogallo 30,6; Grecia 29 e Germania 23) hanno una dotazione molto ridotta che non necessita di una *governance* dettagliata e dedicata. Inoltre, è importante evidenziare come nei Paesi con tassi di interessi sul debito più elevati, la componente di prestiti del *Recovery Fund* arrivi quasi al 50%, mentre è minima in Francia (12%) e nulla in Germania dove il livello dei tassi di interessi è molto basso.

Per quanto riguarda la *governance* del piano, solo Spagna (con una Commissione interministeriale per la ripresa, trasformazione e resilienza, presieduta dal Primo Ministro, con il supporto di un comitato tecnico, ed un'Unità di monitoraggio nel Gabinetto della Presidenza del Governo) e Portogallo (con Commissione Interministeriale del Piano di ripresa e resilienza, Commissione nazionale di monitoraggio, e struttura di missione per il coordinamento tecnico e di gestione) hanno previsto un apposito meccanismo dettagliato e strutturato. Gli altri tre Paesi, individuano i soggetti responsabili ma non prevedono nessuna indicazione specifica su *governance*, *target* e *milestones*, né il relativo cronoprogramma di spesa, né gli specifici impatti qualitativi e quantitativi attesi.

Quasi tutti i Paesi presi in esame destinano oltre un terzo delle risorse alla *Transizione ecologica* con obiettivi anche ambiziosi: la Francia si è posta l'obiettivo di diventare la prima grande economia a basse emissioni di carbonio in Europa raggiungendo la neutralità in termini di carbonio nel 2050; la Germania vuole diventare leader sul mercato internazionale per lo sviluppo, la produzione e l'uso delle tecnologie dell'idrogeno verde.

Infine, viene evidenziato dall'analisi che i piani di ripresa e resilienza hanno impianti molto differenziati perché si adattano al contesto istituzionale ed economico dei diversi

Paesi: in alcuni casi, si inseriscono in strategie di sviluppo di lungo periodo, elaborate prima della pandemia e aggiornate successivamente (Portogallo e Spagna); in altri casi, sono predisposti tenendo conto degli strumenti emergenziali nazionali già adottati nel corso del 2020 per fare fronte alla crisi sanitaria ed economica, con l'obiettivo di armonizzare le misure precedenti di sostegno al sistema produttivo con le azioni di rilancio delle attività di impresa (Francia e Germania).

Senza dubbio, nel confronto con le altre importanti economie europee, quello che risalta immediatamente del Pnrr italiano è, oltre la dotazione, una definizione dettagliata di tutti gli aspetti - cronoprogramma, *target*, *milestones* e *governance* - non presenti in nessun piano degli altri Paesi. Una rigidità che in parte ci espone a possibili esami semestrali da parte della Commissione UE, ma che costituisce anche una garanzia sull'attuazione considerata l'elevata instabilità del sistema politico italiano.

3. Il Pnrr e la riforma della pubblica amministrazione

«[...] Per l'Italia il Ngeu rappresenta una opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti, riforme. L'Italia deve modernizzare la sua pubblica amministrazione» (Draghi, 2021 a).

È questo uno dei passaggi dell'introduzione curata proprio da Mario Draghi che accompagna il testo definitivo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, passaggio nel quale il Presidente del Consiglio dei Ministri fa esplicito riferimento alla PA associandola alla necessità che questa debba riformarsi.

Il tema della PA è presente in maniera importante dentro il Pnrr, il suo ammodernamento è infatti una delle "riforme orizzontali" definite ed altri interventi (con maggiori o minori dettagli di impegni) sono esplicitamente previsti anche nelle schede tecniche di accompagnamento. È evidente che vi sia quindi una consapevolezza di attenzione al tema e che è ormai maturata la necessità di un intervento di ammodernamento come elemento non più rinviabile. Per dare delle coordinate, parliamo di un comparto che al 1° gennaio 2021 conta 3,2 milioni di dipendenti (31 mila in meno rispetto al gennaio del 2020, dati del report 2021 del Forum della Pubblica Amministrazione FPA) che a vario titolo svolgono mansioni, compiti e funzioni dei diversi comparti della macchina pubblica. Un numero di persone certamente notevole ma oggi al minimo storico degli ultimi 20 anni: secondo i dati Osce, circa il 13,4% dell'occupazione totale del Paese, un dato sotto la media Osce che è del 17,7% e con una media età di appena superiore ai 50 anni (il 16,3% ha oltre sessant'anni e soltanto il 4,2 ne ha meno di trenta). La Funzione Pubblica ha stimato che il turnover per le amministrazioni centrali abbia funzionato nella misura di 1 assunto ogni 3 cessazioni di rapporto e di un assunto ogni 2 nelle amministrazioni locali. Una situazione complessiva che, come dice lo stesso Pnrr italiano,

«[...] ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo)».

Oggi la nostra PA dedica 1,2 giorni l'anno alla formazione per singolo dipendente ed in dieci anni questa spesa nel pubblico si è quasi dimezzata segnando un -41% (dati FPA rapporto 2021).

Una parte dei motivi per cui risuliamo deboli in termini di capacità di spesa delle risorse europee riguarda – come abbiamo visto – proprio la nostra macchina pubblica in particolare con riferimento a tre aspetti: a) una *governance* inefficiente e spezzettata a livello centrale e territoriale; b) la persistenza di limiti amministrativi (per le strutture) e di formazione (per il personale); c) un numero di attività/progetti troppo elevato rispetto alle forze reali di cui dispone la PA. A completare il quadro poi, “fuga dalla firma” e “amministrazione difensiva”: due espressioni ormai diffuse riferite a fenomeni che caratterizzano i comportamenti dei dipendenti e la conseguente (non) attività della PA. La prima esprime la preoccupazione “suscettibile di determinare un rallentamento nell’efficacia e tempestività dell’azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l’esercizio dell’attività amministrativa”, così nel 2010 (sentenza 355/2010) la Corte costituzionale descriveva il contesto di preoccupazione dei dipendenti pubblici dovuta un po’ alla legislazione spesso poco chiara, contraddittoria o punitiva, un po’ ad un andazzo comportamentale diffuso che sempre più spesso sfocia nella non assunzione di responsabilità del personale, impattando così sul rallentamento di procedure, procedimenti, decisioni. Recentemente esplicito riferimento a questa problematica lo ha fatto anche il Presidente del Consiglio dei Ministri (Draghi, 2021 b) che, nel discorso di apertura dell’anno giudiziario della Corte dei Conti, il 19 febbraio 2021, ha affermato che “occorre evitare gli effetti paralizzanti della fuga dalla firma”. “L’amministrazione difensiva”, il moltiplicarsi cioè di comportamenti di funzionari spaventati dal rischio di incorrere in responsabilità civili o penali per le loro decisioni: è un fenomeno che caratterizza in particolare la dirigenza amministrativa, portata a muoversi, come si suole dire “con i piedi di piombo” e impegnata più a tutelare il proprio interesse, nel senso di limitare le potenziali sanzioni a discapito, che ad assumersi responsabilità con decisioni e atti tempestivi e coraggiosi in contesti difficili ed incerti, con la conseguenza che a soffrirne è l’interesse pubblico.

Tutti aspetti, quelli appena accennati, che danno conferma della necessità di una riforma della pubblica amministrazione (sul punto vedere le proposte di Sandulli, 2020). Con sempre maggiore frequenza nel recente passato (anche per questi motivi, più volte la Commissione europea ha destinato all’Italia delle “raccomandazioni” sulla necessità di interventi che vadano in questa direzione.

Questa prima analisi sulle criticità porta a chiederci, in che termini e con quale obiettivi il Piano si occupa di pubblica amministrazione? In più modi e con uno spazio significativo. Innanzitutto, come detto, prevede “la realizzazione di un programma di riforme e investimenti” che punta a realizzare una transizione del modello amministrativo attuale. Un programma centrato su quattro assi:

- **Accesso:** per snellire e rendere più efficaci le procedure di selezione e favorire ricambio generazionale.
- **Buona amministrazione:** finalizzato alla semplificazione delle procedure.
- **Competenze:** per allineare competenze e capacità amministrative nel contesto di una PA moderna e consapevole della dimensione globale in cui agisce.
- **Digitalizzazione:** come attività realizzata in maniera trasversale per una migliore compiutezza delle riforme.

Nel Piano queste quattro attività sono tutte dettagliate attraverso tre voci: 1) obiettivi; 2) modalità di attuazione; 3) tempi. Non entriamo nel dettaglio delle singole misure indicate che, va dato atto, sono ambiziose e previste su uno spettro di attività molto ampio, ma è da far notare come mentre le prime due voci hanno degli elementi di approfondimento significativi, altrettanto non si può dire con riferimento alla tempistica di attuazione che è abbastanza generica e talvolta legata alla sola data del 2026, anno entro cui il Piano complessivamente deve essere realizzato e ciò fa sì che il senso del cronoprogramma si perda.

Complessivamente, la sensazione di fondo che sembra emergere è quella di uno strumento che tende: ad una rigenerazione della struttura (sia in termini di personale che in termini di strumenti); ad una semplificazione complessiva della macchina e delle procedure; ad un investimento sul capitale umano attraverso selezione, riqualificazione e formazione; ad una innovazione tecnologica ed infrastrutturazione digitale che ammodernizzi il comparto.

Oltre la previsione della riforma della pubblica amministrazione così come accennata in sintesi, il Pnrr contiene anche una serie di altre misure previste dentro la “Missione 1: digitalizzazione, innovazione e cultura” e segnatamente nella Componente “M1C1 – digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA” con risorse per complessivi 9,75 miliardi di euro a valere su tutti gli anni del Piano. Questa Componente si divide in tre grandi macroaree di interventi: Digitalizzazione PA; Innovazione PA; Innovazione organizzativa del sistema giudiziario.

Anche in questo caso, nel Piano si trova il dettaglio per le singole voci con una breve analisi di contesto e le finalità che si prefigge di raggiungere. Ed anche in questo caso il

panorama complessivo degli interventi previsti della Missione MIC1 è quantitativamente rilevante. Vale qui la pena però soffermarsi su alcuni punti di interesse trasversali nella pubblica amministrazione, che affrontano temi centrali con rilevanza significativa per la PA e nel rapporto tra questa e (la realizzazione del) Pnrr.

Innanzitutto, la iper-regolamentazione, uno dei problemi dei nostri apparati è la produzione di troppe regole spesso in contrapposizione tra loro. A parte i meccanismi per la semplificazione, nel Pnrr sono presenti due proposte innovative: l'adozione sistematica della verifica di impatto della regolamentazione e l'impegno a limitare il *gold-plating* (l'abitudine ad appesantire con ulteriori interventi nazionali le normative già approvate a livello europeo). Secondariamente i temi delle competenze e della carriera nella PA che sono affrontati provando a: eliminare limiti alla mobilità dei dipendenti, favorire percorsi più variegati e meritocratici, allineare conoscenze con capacità organizzative. Terzo aspetto è quello della formazione, trattata a diversi livelli: per i dirigenti, con la creazione di *learning communities* finalizzate a condividere percorsi, buone pratiche, casi concreti e con il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Sna); per il personale, con la predisposizione di corsi e attività online sulle nuove competenze oggetto del Pnrr; per le piccole amministrazioni con un supporto in formazione anche alle 480 amministrazioni locali più dimensionate del Paese.

Da un'analisi realizzata dall'Aran sulle tendenze 2009/2019 (Rapporto semestrale Aran n. 2-2020) sulla distribuzione del personale pubblico per bacini professionali, viene in risalto come i gruppi professionali che risulteranno più coinvolti nell'attuazione del Pnrr sono i dirigenti ed il personale amministrativo e tecnico, complessivamente 1,2 milioni di persone: utile sarebbe un approfondito censimento delle loro competenze per meglio conoscere i soggetti che saranno coinvolti nel Piano al netto delle nuove assunzioni. Quarto aspetto è proprio quello che riguarda il (nuovo) capitale umano ed il personale della PA: con il "decreto reclutamento" si prevedono nuove regole e procedure di ingresso nelle strutture, valorizzazione economiche, aggiornamento delle disposizioni sulla mobilità, piano assunzionale legato al Pnrr, restyling di Formez e Sna. Quinto aspetto infine riguarda il meccanismo di valutazione degli obiettivi dei dipendenti pubblici, in questo caso va messo in evidenza come la riforma

«[...] vada nella direzione giusta ma nell'ambito del ciclo della performance resta generica» (Cottarelli & Gottardo, 2021),

rispetto agli indicatori di risultato, ai *target* ed al timing.

L'importanza del capitale umano nella PA non è una novità, tornano alla mente le parole di Otto von Bismark che già nel 1800 spiegava come

«[...] con cattive leggi e buoni funzionari si può pur sempre governare. Ma con cattivi funzionari le buone leggi non servono a niente».

Oggi non possiamo permetterci di non avere buone leggi ma anche tanti buoni funzionari.

Cambiare la pubblica amministrazione è un compito gravoso, e ancora di più lo è farlo in simultanea con il più grande piano di investimenti che l'Italia abbia mai avuto da realizzare in soli cinque anni. Probabilmente per la sfida che riguarda la PA uno sforzo andava fatto sotto il profilo politico, coinvolgendo in maniera più strutturata il Governo e l'opinione pubblica in questa sfida. Nel complesso sia per quanto riguarda la riforma sia per quanto riguarda le previsioni inserite nel Pnrr vi è certamente un giudizio positivo.

La proposta italiana non si limita a definire solo la *governance* del Pnrr ma la “allarga” in due direzioni. Da un lato, come abbiamo visto, accanto alla gestione centrale del Piano, si determinano dei meccanismi di vincolo anche per le altre amministrazioni autonome e territoriali (attraverso poteri sostitutivi, procedure accelerate, controlli, verifica dei target, rendicontazione) e si fa carico del tema della “forza lavoro” intervenendo su dipendenti, formazione, reclutamento. Dall'altro la proposta prevede (come vincolo) riforme in settori chiave, oltre la PA infatti sono oggetto di riforma: l'ordinamento della giustizia; la semplificazione degli oneri burocratici; la revisione delle normative su anticorruzione e sulla concorrenza; la riforma del fisco. Si tratta di una serie di iniziative a corredo del Piano che ne amplificano la forza e la capacità di essere concretizzato (da sottolineare come una parte di tali riforme siano già state approvate dal Parlamento mentre altre sono in via di essere esitate/affrontate). Si tratta di pilastri necessari a dare sia concretezza e binari di azione sia conferma delle buone intenzioni italiane. Questi due aspetti riportano entrambi all'espressione di “*governance larga*” che, seppur non formalizzata, è presente nell'impianto complessivo del Pnrr che appunto ha una strutturazione che coinvolge tanti soggetti, sia centrali che territoriali e con responsabilità diverse toccando il funzionamento della macchina diffusa dello Stato nei diversi settori. Una occasione per tutta la PA e le istituzioni italiane ben espressa dal ministro Daniele Franco che al Parlamento ha detto come

«[...] il Pnrr costituisce un esercizio di apprendimento senza precedenti per le istituzioni italiane» (Franco, 2021)

guardando alla necessità di impegno di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

Riflessioni conclusive

Questo “esercizio di apprendimento” potrebbe anche essere forse l'elemento più significativo del Piano italiano. Più ancora degli aspetti economici e di impatto che il Pnrr

dovrebbe produrre, se lo si legge anche come strada da percorrere per il futuro. La governance, i suoi punti di vantaggio e quanto sviluppato nelle pagine precedenti, possono infatti indicare un nuovo modello di nuova amministrazione, di gestione e raccordo sia a livello continentale che dentro i nostri apparati.

Negli ultimi venti anni, l'UE ci ha dato nei tre cicli di programmazione una quantità di risorse simili per dotazione a quelle del Recovery, le quali in parte sono state utilizzate poco efficientemente, ed in parte hanno sostituito spesa ordinaria dello Stato.

La struttura del Pnrr italiano, con le sue missioni, i suoi target e milestones, la sua governance complessa introduce un nuovo modello nella spesa delle risorse per lo sviluppo per la prima volta sostanzialmente orientato ai risultati, con una programmazione coerente di riforme e progetti. Nell'esperienza dei fondi strutturali, l'UE rimborsa la propria quota dopo che lo Stato membro raggiunge una porzione di spesa coerente col programma approvato. In sostanza si rimborsano i costi sostenuti. Nel caso del Pnrr si paga la tranche stabilita se si raggiungono target e milestones, indipendentemente dai costi sostenuti.

Il vincolo di accedere alle risorse dopo aver programmato interventi chiari, realizzabili e con certezza di impatto e che ci sia erogazione di risorse previo raggiungimento di obiettivi misurabili e con procedure di monitoraggio e rendicontazione già strutturate e con una deadline nota di conclusione del tutto, è un meccanismo che impone una disciplina nuova che fa leva non sulla rendicontazione ma sulla responsabilità e per questo rappresenta una novità notevole. Nel futuro delle iniziative e programmazione UE, potrebbe diventare un riferimento soprattutto se come nel caso del Pnrr ci sta anche una "condivisione" economica di fondo che obbliga tutti i protagonisti continentali a lavorare perché tutto funzioni. Il dibattito che si intravede sul rendere strutturale il Recovery come misura dovrebbe tenere conto anche di questo aspetto di governance vincolata per il futuro e per iniziative simili. Per dirla con Luisa Torchia

«[...] il valore del Recovery Plan non sta tanto nelle ingenti risorse, quanto nell'imporre la necessità di progettare, valutare e realizzare in tempi definiti. Le istituzioni italiane devono imparare ad assumere impegni realistici a mantenerli» (Torchia, 2021).

La PA italiana, che non è stata in grado nel recente passato di gestire efficientemente le risorse ordinarie, aggiuntive o comunitarie, dovrà riuscire nell'impresa di impegnare il 60% delle risorse del Pnrr entro il 2022. Per farcela è necessario, oltre gli aspetti organizzativi, gestionali ed amministrativi, aggiungere l'elemento "motivazionale" trasformando il Pnrr in una sfida collettiva, in una missione nazionale da raggiungere. L'ultima simile è rappresentata da un altro passaggio, sempre di livello europeo, che allo stesso modo ha segnato un "cambio di fase": l'adesione all'Euro, per la quale – convinti che fosse la scelta giusta per il nostro futuro – abbiamo anche pagato una specifica tassa!

Alla stessa maniera il Pnrr è un esame diffuso ed ha un meccanismo che coinvolge sì, ma responsabilizza amministrazioni e cittadini.

Il Pnrr può anche essere la leva su cui si riscopre il valore dell'amministrare che spesso è finito sepolto in cavilli e adempimenti, snaturando così anche la missione delle amministrazioni pubbliche (Fiorentino & Pintus, 2018) e lo strumento per affermare una nuova visione del public management.

Alla luce di questa riflessione, nuovi ambiti di ricerca possono essere rappresentati da due aspetti riguardanti governance ed efficacia delle politiche pubbliche: l'analisi delle criticità strutturali delle amministrazioni in particolare del Mezzogiorno, indicando gli interventi di rafforzamento istituzionale e amministrativo da adottare; lo studio dei diversi modelli di governance adottati nelle esperienze internazionali per pianificazione e gestione.

L'investimento sulle strutture, sul capitale umano e sulle politiche pubbliche rappresenta infatti una direttrice del public management in Europa ed Italia.

Riferimenti bibliografici

- Buti, M., & Papacostantinou, G. (2021), L'eredità della pandemia: come il Covid-19 sta ridisegnando la politica economica nell'UE. Approfondimento della politica del CEPR, 109.
- Carlucci, C., Giorgiantonio C., & Orlando, T. (2019). Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti. *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, 538.
- Cottarelli, C., & Gottardo, G. (2021). La riforma della PA: cosa manca nel PNRR. Consultabile in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-riforma-della-pa-cosa-manca-nel-pnrr>
- Draghi, M. (2021 a). Premessa al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Consultabile in <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.
- Draghi, M. (2021 b). Inaugurazione anno giudiziario della Corte dei conti. Consultabile in <https://www.corteconti.it/Home/Documenti/InaugurazioneAG>.
- Fabbrini, S. (2021). La governance del Pnrr e il governo dell'Italia, *Luiss Open*. Consultabile in <https://open.luiss.it/2021/06/09/la-governance-del-pnrr-e-il-governo-dellitalia/>
- Fiorentino, L., & Pintus, E. (2018). Innovare la pubblica amministrazione. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).
- Franco, D. (2021). Audizione dell'8 marzo 2021 alle Commissioni congiunte di Camera e Senato.
- Mattarella, G. B. (2021). Migliorare il nostro sistema senza replicare i difetti altrui. Ecco come riformare la dirigenza pubblica. *Luiss Open*. Consultabile in <https://open.luiss.it/2021/04/29/migliorare-il-nostro-sistema-senza-replicare-i-difetti-altrui-ecco-come-riformare-la-dirigenza-pubblica/>
- Monti, L. (2021). *I fondi europei. Guida al Next Generation EU e al QFP. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*. Roma: Luiss University Press.
- Mocavini, G., & Napolitano, G. (2021). I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in prospettiva Comparata. Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione.
- Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (2021). Le 528 condizioni della Commissione Europea per il Recovery Fund. Consultabile in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-528-condizioni-della-commissione-europea-per-il-recovery-fund>.
- Policy Department D for Budgetary Affairs (2018). Financial Implementation of European Structural and Investment Funds, European Parliament.
- Sandulli, A. (2020), Le riforme necessarie per migliorare la pubblica amministrazione. *Luiss Open*. Consultabile in <https://open.luiss.it/2020/06/20/le-riforme-necessarie-per-migliorare-la-pubblica-amministrazione/>
- Torchia, L. (2021). Dov'è il vero valore del Recovery Plan. *Lavoce.info*. Consultabile in <https://www.lavoce.info/archives/72874/dove-il-vero-valore-del-recovery-plan/>