

Esperienza e prospettive del Pnrr e innovazione nella pubblica amministrazione

***Experience and prospects
of the Nrrp and innovation
in public administration***

**Il punto di vista di Renato Loiero
(Consigliere parlamentare Senato della Repubblica)**

Da un piano straordinario di investimenti alla costruzione di una politica pubblica orientata all'innovazione istituzionale

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) fa parte del più ampio Programma denominato Next Generation Eu lanciato nel luglio del 2020 dall'Unione europea, ed entrato in vigore il 19 febbraio 2021, per superare la crisi economica dovuta alla pandemia da Covid-19. Approvato nel 2021 sotto il governo Draghi, il Piano è stato presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e successivamente approvato in sede europea nel luglio dello stesso anno. L'Italia beneficia di una dotazione complessiva di circa 194,4 miliardi di euro di cui 2,76 miliardi sono stati assegnati nel dicembre 2023 con l'introduzione del capitolo Repower Eu.

Il Pnrr italiano ha una struttura basata su Missioni e Componenti che si articolano in misure e sub-misure (investimenti o riforme) che contengono al loro interno traguardi qualitativi (milestone) e obiettivi quantitativi (target). Le Missioni rappresentano le aree tematiche di intervento, rispetto alle sfide economiche-sociali che si intendono affrontare con il Pnrr, le Componenti afferiscono ad una specifica Missione e rappresentano le priorità di investimento correlate a un'area di intervento, a un settore, a un ambito, a un'attività, allo scopo di affrontare sfide specifiche.

Per accelerare l'attuazione, il Pnrr ha promosso riforme orizzontali che riguardano la semplificazione normativa, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, la riforma della concorrenza e la riforma della giustizia, indispensabili per rendere il sistema più efficiente e in grado di assorbire correttamente le risorse europee. Uno degli aspetti più complessi riguarda il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, soprattutto a livello territoriale. L'attuazione di un piano di oltre 190 miliardi di euro ha messo in luce carenze di personale tecnico specializzato, rigidità nelle procedure di reclutamento e difficoltà di coordinamento tra amministrazioni centrali e periferiche. Per colmare questo divario, il Piano ha introdotto strumenti straordinari di potenziamento delle risorse umane e organizzative, meccanismi speciali di assunzione a tempo determinato, iniziative come i concorsi coesione e il portale inPA, formazione e aggiornamento del personale, oltre a task

forze di supporto tecnico-amministrativo nei territori. Questo approccio segna un cambio di paradigma: non solo erogazione di risorse, ma anche accompagnamento amministrativo e trasferimento di competenze, con possibili effetti strutturali sulla gestione delle politiche pubbliche italiane.

Il Pnrr ha inoltre introdotto una nuova cultura della valutazione delle politiche pubbliche, basata sul principio della performance-based policy, con erogazione delle risorse vincolata al raggiungimento di milestone e target verificabili. La valutazione diventa un meccanismo continuo e vincolante, con obblighi semestrali verso la Commissione europea e trasparenza garantita attraverso ReGiS e il sito istituzionale dedicato al Piano denominato “ItaliaDomani”. Questa cultura della valutazione si integra con altre strategie di misurazione del benessere e della sostenibilità, collegandosi agli indicatori BES e agli SDGs dell’Agenda 2030, permettendo di valutare gli effetti delle politiche in una prospettiva multidimensionale e favorendo un cambiamento culturale nell’amministrazione pubblica, andando oltre la crescita economica, integrando dimensioni sociali, ambientali e di qualità della vita per valutare il benessere di una società.

La governance del Pnrr è stata definita attraverso una serie di disposizioni normative iniziando con la legge di bilancio 2021 che ha istituito il Fondo di rotazione per l’attuazione del programma Next Generation Eu, il sistema informativo unitario ReGiS e la Relazione annuale alle Camere sull’utilizzo delle risorse e sui risultati raggiunti. Sempre nella stessa legge è stata prevista un’unità di missione presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Mef, con funzioni di coordinamento e supporto alle strutture coinvolte nell’attuazione del Piano.

La governance del Pnrr è stata concepita come un sistema multilivello in cui una forte centralizzazione politica e tecnica coesiste con responsabilità diffuse a livello territoriale. La Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri svolge un ruolo di indirizzo strategico e coordinamento politico, assicurando che gli interventi siano coerenti con gli obiettivi europei e con le priorità nazionali, mentre l’Ispektorato generale presso il Mef ha monitorato i flussi finanziari e l’avanzamento dei progetti. Questo modello ha consentito un controllo efficace sul rispetto delle scadenze europee e ha favorito una rendicontazione chiara e strutturata verso la Commissione europea. Tuttavia, la centralizzazione ha anche generato alcune criticità: il coordinamento con Regioni, Città Metropolitane e Comuni non è stato sempre agevole, soprattutto a causa delle differenze nelle capacità amministrative e nella disponibilità di personale qualificato. In diversi casi, la necessità di rispettare procedure rigorose ha rallentato l’attuazione dei progetti, evidenziando il rischio di un eccessivo accentramento decisionale che limita l’autonomia locale. Inoltre, la gestione dei fondi ha mostrato come la semplice definizione di responsabilità non sia sufficiente: la

capacità effettiva di attuare interventi complessi dipende dalla preparazione tecnica, dalle risorse disponibili e dalla capacità di adattamento alle specificità territoriali¹.

Un elemento cruciale emerso dall'esperienza riguarda le disparità territoriali nella capacità di gestione dei fondi. Mentre alcune Regioni e grandi città hanno sviluppato competenze avanzate nella progettazione e nell'attuazione dei progetti, alcuni comuni, soprattutto di piccole dimensioni, hanno incontrato ostacoli significativi, dovuti a carenza di personale qualificato, scarsa familiarità con procedure digitali e complessità burocratiche². Per affrontare queste difficoltà, sono state istituite task force e unità di supporto tecnico, che hanno fornito assistenza nella progettazione, nella gestione delle gare e nella rendicontazione. Sebbene tali strumenti abbiano mitigato le criticità, hanno anche evidenziato un problema strutturale: senza un rafforzamento permanente delle competenze locali, le disuguaglianze nella capacità di attuazione rischiano di persistere, limitando l'efficacia complessiva del piano anche e soprattutto dopo la sua conclusione.

Parallelamente, la digitalizzazione dei processi tramite la piattaforma ReGiS ha offerto vantaggi significativi, consentendo un monitoraggio costante e trasparente dei flussi finanziari e dell'avanzamento fisico dei progetti, ma la qualità dei dati e la capacità di utilizzo dello strumento sono risultate molto variabili. Questo ha evidenziato l'importanza di una formazione mirata, di procedure standardizzate e di un supporto continuo per le amministrazioni locali, al fine di massimizzare l'efficacia del monitoraggio digitale.

Le riforme strutturali previste dal Pnrr hanno rappresentato un'ulteriore fonte di complessità. Interventi nei settori della giustizia, della pubblica amministrazione e della fiscalità hanno subito rallentamenti significativi, dovuti a difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo e complessità normativa. Questa esperienza evidenzia che la realizzazione di riforme strutturali richiede non solo strumenti amministrativi efficaci, ma anche un forte impegno politico, strategie di comunicazione mirate e sistemi di monitoraggio capaci di rilevare tempestivamente eventuali criticità.

La fase di investimenti straordinari avviata con il Pnrr ha segnato un punto di svolta significativo per la pratica della pianificazione urbana e territoriale in Italia. Se da un lato il Piano ha offerto un'occasione senza precedenti per la rigenerazione dei territori urbani e metropolitani, dall'altro ha introdotto un modo di concepire e

-
1. Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) – II semestre 2023.
 2. Istat – Focus “Comuni: vincoli strutturali e opportunità del Pnrr” (marzo 2024).

gestire la pianificazione che ha aperto numerose controversie legate sia alla strategia che alla sua implementazione: la centralità e discrezionalità dei Ministeri cui fanno capo gli investimenti nella scelta dei progetti da finanziare; l'assenza di un effettivo confronto preliminare con gli attori territoriali e le città; la settorialità e rigida compartimentazione degli investimenti; la competizione tra le amministrazioni locali per la selezione dei progetti (Viesti *et al.*, 2022).

Un ulteriore elemento di criticità riguarda il processo di elaborazione del Piano italiano che si è svolto, anche per questioni di tempi e modalità, principalmente all'interno della compagine ministeriale, con un coinvolgimento piuttosto limitato delle rappresentanze politiche ed economico-sociali. A differenza di quanto avviene per la maggior parte delle politiche pubbliche nel nostro Paese nella redazione del Pnrr il contributo delle Regioni è stato marginale. Le scelte di fondo e la definizione dei contenuti sono state infatti curate quasi esclusivamente dal Governo nazionale. La discussione pubblica sul testo definitivo del Piano, così come sulle successive fasi di implementazione, è risultata talvolta limitata e frammentaria. Più che un disegno organico, la prima versione del Piano rappresenta l'assemblaggio di progetti già esistenti, ricondotti a un quadro unitario principalmente attraverso il riferimento alle due grandi transizioni (ecologica e digitale) indicate dall'Unione europea come priorità.

Tuttavia, grazie anche alle diverse rimodulazioni, il successo del Piano dipende dalla capacità di superare criticità strutturali, tra cui la complessità burocratica, la carenza di personale qualificato, le disuguaglianze territoriali e la necessità di un coordinamento efficace tra amministrazioni centrali e locali.

L'esperienza del Piano rappresenta un caso di studio particolarmente rilevante nel dibattito contemporaneo sulle politiche pubbliche, in quanto costituisce un laboratorio di sperimentazione per la definizione di un modello di governo trasferibile e sostenibile, utile non solo per la gestione di programmi straordinari, ma anche come base per una cornice ordinaria di intervento nel medio-lungo periodo.

In primo luogo, appare evidente che la capacità del Pnrr di coniugare una visione strategica centrale con una responsabilità operativa decentrata si iscrive a pieno titolo nel paradigma del governo multilivello. Tale configurazione consente di mantenere la coerenza complessiva con gli obiettivi macroeconomici e strategici definiti a livello nazionale, garantendo al tempo stesso la possibilità di adattare gli interventi alle specificità locali. L'efficacia di questo modello è strettamente dipendente da alcune condizioni di contesto: il rafforzamento delle capacità amministrative non solo territoriali, la disponibilità di strutture di supporto tecnico permanenti e una chiara ripartizione delle responsabilità operative rappresentano elementi imprescindibili

per evitare fenomeni di dipendenza dal percorso e per ridurre le asimmetrie tra aree forti e aree deboli del Paese.

In secondo luogo, la dimensione digitale del Pnrr si configura come uno dei fattori più innovativi e potenzialmente replicabili. La piattaforma ReGiS, integrando dati finanziari, avanzamento fisico e strumenti di gestione del rischio, ha reso possibile un monitoraggio in tempo reale, rafforzando così la trasparenza, la responsabilità pubblica e la capacità di reazione tempestiva delle istituzioni. In una prospettiva più ampia, ciò richiama le riflessioni teoriche sul ruolo dei sistemi informativi come strumenti di governo basati sui dati, nei quali l'interoperabilità, la standardizzazione delle informazioni e l'apertura dei dati costituiscono prerequisiti essenziali per garantire non solo efficienza amministrativa, ma anche legittimazione democratica attraverso la partecipazione informata dei cittadini. La formazione continua del personale pubblico assume, in questo senso, un valore strategico, in quanto condizione necessaria per tradurre le potenzialità tecnologiche in reali capacità operative e decisionali.

Un terzo elemento riguarda la sostenibilità e la resilienza, che rappresentano non semplici obiettivi settoriali, ma veri e propri principi ordinatori dell'intero impianto del Pnrr. Gli investimenti in energie rinnovabili, infrastrutture verdi e mobilità sostenibile, infatti, si inseriscono in un approccio integrato che richiama le teorie dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione delle priorità ambientali, economiche e sociali nelle politiche pubbliche, in cui le diverse dimensioni non vengono trattate come ambiti distinti, bensì come variabili interdipendenti di una strategia complessiva di modernizzazione.

È in questo quadro che si colloca anche la necessità di politiche mirate alla riduzione delle disuguaglianze territoriali, alla promozione dell'inclusione sociale e alla valorizzazione del capitale umano, elementi che, secondo la letteratura sulla coesione territoriale, costituiscono fattori determinanti per la resilienza di lungo periodo dei sistemi socioeconomici.

Guardando oltre il 2026, diventa pertanto cruciale trasformare l'eccezionalità del Pnrr in un modello stabile e strutturale di governo pubblico. Ciò implica, da un lato, il consolidamento delle capacità amministrative attraverso meccanismi permanenti di formazione, di assistenza tecnica e di standardizzazione procedurale; dall'altro, l'adozione di sistemi digitali avanzati capaci di integrare funzioni predittive, cruscotti operativi e strumenti di valutazione d'impatto multidimensionale. Questi ultimi, in particolare, appaiono fondamentali per superare un approccio meramente procedurale e per misurare gli effetti reali delle politiche in termini economici, sociali e ambientali, coerentemente con le indicazioni provenienti dal dibattito internazionale

sull'elaborazione di politiche fondate su evidenze. A ciò si aggiunge l'esigenza di promuovere l'innovazione e la coesione sociale come assi strategici delle politiche pubbliche: ciò significa incentivare l'occupazione giovanile e femminile, sostenere l'imprenditorialità innovativa, integrare le comunità vulnerabili e valorizzare la partecipazione attiva dei cittadini e dei portatori di interesse privati, in linea con i principi del governo collaborativo.

Infine, la resilienza istituzionale richiede la costruzione di un governo flessibile, capace di attivare rapidamente poteri sostitutivi, meccanismi di emergenza e strumenti di coordinamento interistituzionale, ma al contempo saldamente ancorato ai principi di trasparenza, proporzionalità e responsabilità condivisa, che ne costituiscono il fondamento democratico. In definitiva, soltanto un sistema integrato, digitale, inclusivo e orientato alla qualità dei dati potrà consolidare l'eredità del Pnrr, trasformandola in un modello di riferimento per la modernizzazione delle politiche pubbliche italiane ed europee, e contribuendo in modo strutturale alla costruzione di uno sviluppo equo, sostenibile e resiliente nel lungo periodo.

Riferimenti Bibliografici

- Commissione europea (2019). Il Green Deal europeo.
- Commissione europea (2021). Regolamento (Ue) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (2024). Relazione sui servizi pubblici.
- Corte dei conti (2023). Rapporto sullo stato di attuazione del Pnrr.
- Decreto - legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, Governance del Pnrr e semplificazioni.
- Decreto - legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito in legge 21 aprile 2023, n. 41, Riorganizzazione della governance Pnrr.
- Decreto - legge 2 marzo 2024, n. 19, Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Pnrr.
- Fondazione Ifel - Anci (2024). Lo stato di attuazione del Pnrr e il ruolo dei Comuni.
- Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei ministri (2021). Italia Domani. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.
- Istat (2022). Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES).
- Istat (2023). Rapporto sulla capacità amministrativa e personale pubblico.
- Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021 – 2023.
- Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato (2021-2024). Relazioni annuali sullo stato di attuazione del Pnrr.
- Ministero dell'economia e delle finanze. (2025). Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2025.
- United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Viesti, G., Chiapperini, L., & Montenegro, S. (2022). *Il Pnrr tra bandi e divari territoriali*. Bologna: il Mulino.