

PNRR: un check-up
sullo stato di
attuazione e sulle
sfide future
Luglio 2022



Contenuti

La strategia del PNRR	4
1.1. Una visione di insieme	4
1.2. Rispondenza della strategia alle esigenze di sviluppo del Paese	5
L'attuazione del PNRR: a che punto siamo?	7
2.1 L'avanzamento complessivo del Piano, tra l'allocazione delle risorse e le prime erogazioni della Commissione europea	8
2.1.1 Conseguimento Milestone & Target: primi risultati e prossime sfide	10
2.1.2 Focus avanzamento procedurale	13
Le sfide per l'attuazione	16
3.1 Supportare la capacità amministrativa degli Enti Locali	16
3.1.1 Persone.....	17
3.1.2 Organizzazione	18
3.1.3 Pianificazione strategica e coordinamento	20
3.1.4 Condizioni quadro abilitanti	21
3.2 Accelerare la progettazione e la collaborazione pubblico-privato	22
3.3 Garantire la sostenibilità finanziaria degli investimenti.....	22
3.4 Impostare efficienti procedure di monitoraggio e controllo.....	25
Conclusioni	27
Stakeholder engagement e comunicazione istituzionale-partenariale	27
Analisi dati e reporting.....	28
Strumenti di valutazione dei progetti.....	28
Rafforzamento sistema antifrode.....	29
Azioni legislative per favorire la collaborazione pubblico-privato	30

Premessa

Rischi e opportunità sono le gambe su cui si muovono le grandi sfide. Con i primi che solitamente abbondano rispetto alle seconde, soprattutto per gli effetti psicologici che creano nei protagonisti in caso di vittoria o di sconfitta.

L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza spinge questo enunciato a livelli esponenziali. La sfida per il Paese è chiara e "altissima": dimostrare, prima di tutto a sé stesso, che l'inerzia non è un destino ineluttabile e che il progresso non è riservato solo a poche singole eccezioni ma si può elevare a livello di Sistema Paese. Altrettanto chiara è l'opportunità: fare un doppio salto "strutturale" nella modernità cogliendo un'occasione che difficilmente si ripeterà per i prossimi 40 anni (almeno). Il rischio però non è da meno: mancare l'obiettivo, instillando nei più il dubbio che il Paese non possa farcela.

EY, che attraverso il progetto Italy Outlook intende porsi al fianco del Paese per accompagnarlo in questa fase di trasformazione accelerata, ha messo in campo l'Osservatorio sul Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (EY Accelerator PNRR), un gruppo di lavoro dedicato ad attività di analisi, studi e momenti di confronto con l'obiettivo di facilitare la creazione di una rete tra tutti gli attori coinvolti nella pianificazione e attuazione delle riforme e degli investimenti del Piano.

Questo documento risponde all'esigenza di tracciare una linea sulla prima fase di attuazione del Piano a poco più di un anno dalla sua approvazione e di iniziare a valutare cosa abbia funzionato e cosa no, rafforzando le attività di governance e l'efficienza dei progetti per comprendere davvero quale sia la concreta ambizione di questo strumento e pianificare al meglio le sfide future. Per questo motivo, oltre all'analisi dei risultati conseguiti a livello nazionale, il documento tiene conto anche della percezione degli attori direttamente coinvolti in fase attuativa, attraverso una rilevazione diretta, condotta sui principali stakeholder pubblici e privati, rispetto all'avanzamento del PNRR, tra aspettative e realtà.

Lungi dal volersi limitare a una statica fotografia della situazione, EY intende illustrare il proprio punto di vista rispetto agli elementi più significativi emersi in questa prima fase di attuazione: dalla realizzazione delle riforme funzionali all'efficace e celere implementazione del Piano, passando per la coerenza della strategia rispetto alle reali esigenze di sviluppo del Paese, dal ruolo dei soggetti attuatori per la messa a terra delle iniziative a livello locale alle ricadute in termini di capacità amministrativa, impatti territoriali e potenziali criticità, fino alla definizione di possibili proposte per il rafforzamento e l'accelerazione. Le proposte formulate tengono conto sia delle linee guida (nazionali ed europee) per l'attuazione del PNRR sia delle esperienze pregresse che l'Italia ha maturato nella gestione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo finanziate con i fondi europei. L'obiettivo è quello di porre la dovuta attenzione alle criticità e alle debolezze strutturali che hanno influenzato la passata gestione dei fondi di investimento pubblici, valorizzando i punti di forza e favorendo la condivisione di buone pratiche.

Il PNRR, questo è l'assunto di fondo, non può e non deve limitarsi ad essere un agglomerato di interventi, ma una vera e propria agenda di sviluppo strutturale da cui dipende in buona parte l'immagine che il Paese ha di sé stesso e, di conseguenza, la sua capacità di realizzare il proprio futuro.

1

La strategia del PNRR

1.1. Una visione di insieme

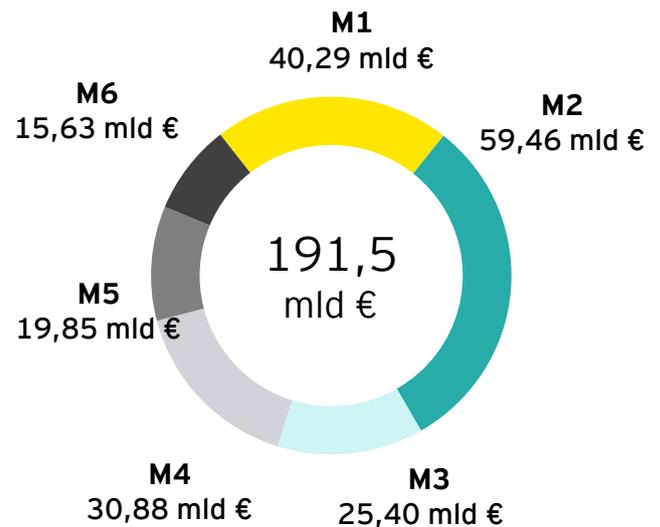


L'Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale.

Con questo messaggio si conclude la premessa del Presidente Draghi al Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR) "Italia Domani", il programma di investimento più significativo che il nostro paese si sia mai trovato a dover gestire. Un imperativo che riflette al contempo la forte ambizione e la complessità di un **Piano di riforme e investimenti necessari per superare, a livello strutturale, le fragilità e i ritardi di sviluppo** preesistenti, aggravati dall'emergenza sanitaria, economica e sociale provocata dalla pandemia da Covid-19.

Immaginazione, capacità progettuale e concretezza sono quindi gli ingredienti essenziali di cui il Piano ha bisogno per realizzare la trasformazione nell'Italia del futuro, percorrendo il sentiero tracciato a livello europeo attraverso l'individuazione di **tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.**

La declinazione di questi assi si esprime attraverso un quadro di misure organizzate in **sei Missioni**, che presentano riforme e priorità di investimento in diversi settori di intervento, indirizzando le sfide specifiche: *M.1 Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; M.2 Rivoluzione verde e*



transizione ecologica; M.3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile; M.4 Istruzione e ricerca; M.5 Inclusione e coesione; M.6 Salute.

Il PNRR affronta, inoltre, le principali **disuguaglianze sociali e territoriali** connesse a specifici target di popolazione/aree del Paese: donne, giovani e Mezzogiorno sono le tre priorità trasversali indirizzate non solo con misure dedicate, ma anche attraverso il contributo del Piano nel suo complesso. **Tutte le missioni del Piano condividono, infatti, l'obiettivo di determinare un impatto positivo nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori e nell'eliminazione di ogni discriminazione**, come fattore essenziale per la crescita. Al fine di garantire il rispetto delle priorità trasversali, nel corso dell'attuazione del PNRR è prevista una riserva del 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente a favore delle regioni del Mezzogiorno. La valutazione dei progetti del Piano tiene conto dell'impatto generato nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, e nel fornire opportunità a tutti, senza discriminazione.

A tal fine, tra le forme di incentivazione per il raggiungimento di tali obiettivi, è stata introdotta nei bandi di gara la previsione di specifiche clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e premiali dell'offerta, criteri orientati verso l'assunzione di giovani e donne.

L'impostazione strategica del PNRR ha introdotto molte innovazioni rispetto ai più tradizionali programmi di investimento pubblico, anche per rispondere ai requisiti richiesti dalla Commissione europea agli Stati membri nella definizione dei Piani. In tal senso, **nel Piano la componente delle riforme assume un valore centrale per progettare la ripresa del Paese**, andando a rinnovare il nostro ordinamento intervenendo in settori cruciali quali, ad esempio, pubblica amministrazione, semplificazione burocratica, giustizia, concorrenza. Queste riforme strutturali, cui si aggiungono quelle abilitanti e settoriali, concorrono alla crescita di lungo periodo del Paese e, al contempo, a creare le condizioni più favorevoli per la celere ed efficace realizzazione degli interventi programmati entro il 2026, rimuovendo gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali.

Il sistema di riforme e investimenti così progettato esprime l'impegno della PA a trasformare regole e meccanismi di accesso alle risorse attraverso **iniziative di semplificazione in tutti i settori strategici per la crescita del Paese**, al fine di creare condizioni più agevoli e servizi innovativi per le imprese, favorendo il processo di ripresa economica. In tale contesto, si mira a stimolare la **partecipazione attiva del mondo privato** nel cogliere le opportunità di investimento e contribuire al processo di cambiamento del Paese. Per attuare tutte le iniziative che fanno parte della proposta di innovazioni del PNRR risulta di **fondamentale importanza realizzare una solida collaborazione tra pubblico e privato che porti ad unire le forze per il conseguimento di un bene comune collettivo**.

1.2. Rispondenza della strategia alle esigenze di sviluppo del Paese

A poco più di un anno dalla chiusura della fase definitoria e approvativa del PNRR, l'attenzione si sposta sull'effettiva capacità di dare seguito alle promesse e alle ambizioni di questo strumento, e, dunque, di superare concretamente le condizioni di arretratezza individuate, percorrendo un sentiero di traguardi e obiettivi intermedi e finali previsti sino al 2026.

A partire da questo spunto di riflessione è stata condotta l'indagine di EY e SWG **"PNRR Italia Domani - Dalla Programmazione alla sfida dell'Attuazione"** volta ad indagare le letture e le prospettive che stanno prendendo forma tra i diversi stakeholders del mondo pubblico e del mondo privato rispetto alla strategia e alle prossime sfide per la realizzazione del Piano.

Per quanto riguarda **la percezione sull'adeguatezza della strategia del Piano** nel suo complesso rispetto ai reali fabbisogni del paese, e **la valutazione del potenziale contributo che esso potrà dare alla ripresa e alla trasformazione dell'economia italiana**, si registra un'opinione **mediamente positiva e ottimista**, soprattutto tra gli stakeholders del mondo pubblico. Le scelte programmatiche e gli ambiti di investimento riflettono le esigenze di un Paese in cui è fondamentale intervenire con un approccio integrato che miri allo sviluppo sostenibile del tessuto produttivo in tutti i settori, alla trasformazione della PA, alla disponibilità di servizi di qualità e opportunità per i suoi cittadini, anche se con delle differenze nel livello di fiducia che emerge dalle valutazioni espresse tra mondo pubblico (più alto) e mondo privato (più basso).

Emerge, tuttavia, la **preoccupazione rispetto allo sforzo che comporta realizzare tutte le riforme e le iniziative previste dal PNRR, andando a declinare nella fase attuativa le sfide che ha di fronte il Paese**, soprattutto per quanto riguarda il sistema di accesso ai fondi e la gestione di un articolato insieme di processi di attuazione, sui quali risulta fondamentale mantenere costante il flusso di informazioni per favorire la partecipazione consapevole, la corretta implementazione delle misure e la condivisione dei risultati.

Ne deriva una valutazione del Piano che appare sostanzialmente positiva nei suoi aspetti generali e di impostazione, ma in cui la percezione delle criticità aumenta laddove si affrontano con maggiore dettaglio gli aspetti relativi all'implementazione, ai sistemi di controllo, alla capacità di dialogo tra i diversi attori e di generazione di nuove competenze e nuovi modelli di cooperazione.

Passare dal livello strategico alla messa a terra di azioni in grado generare un impatto positivo, connesse alla gestione di una così ingente mole di risorse, **implica non solo l'ingaggio di tutti i soggetti attuatori,** pubblici e privati, per contribuire efficacemente al raggiungimento degli obiettivi, **ma anche la necessità di dotarsi di sistemi e strumenti efficaci** a supporto della capacità realizzativa, tenuto conto non solo delle potenziali difficoltà insite nell'ordinaria attività di gestione di finanziamenti, ma anche di quelle derivanti dal mutevole scenario socio-economico.

Risulta doverosa, a tal proposito, una riflessione sull'attuale contesto, fortemente condizionato dall'insorgenza della crisi internazionale scaturita dal conflitto russo-ucraino, con il conseguente impatto sulle prospettive di crescita economica nel nostro Paese. Tali circostanze potrebbero avere delle ripercussioni sull'attuazione delle misure del PNRR riconducibili, ad esempio, all'inflazione sul costo delle materie prime e alle difficoltà nelle catene di approvvigionamento, con il rischio di rallentamenti e criticità attuative

Rispetto alla capacità di attuazione degli investimenti e alle potenziali difficoltà realizzative future, **la distanza manifestata dal mondo pubblico e dal mondo privato nella percezione del PNRR desta alcune preoccupazioni.** Il confronto sistematico tra la visione scaturita dagli stakeholders intervistati provenienti dal mondo

pubblico e dal mondo privato, evidenzia la presenza di alcune differenze significative, innanzitutto a livello di conoscenza dei progetti e dello stato di avanzamento dei progetti. Su nessuna delle voci prese in esame, infatti, i manager del mondo privato dichiarano di avere una conoscenza ridotta dello stato dell'arte.

Allo stesso tempo tra i manager del mondo privato è più forte la percezione che le riforme previste siano troppo ambiziose rispetto alle effettive possibilità di realizzazione e quasi il 50% ritiene che alla fine l'Italia non riuscirà a realizzare le riforme previste, perdendo, di conseguenza una parte rilevante dei fondi destinati al nostro Paese.

Anche le possibili soluzioni per le principali criticità che stanno emergendo nella fase di implementazione del Piano fanno emergere visioni diverse tra mondo pubblico e mondo privato.

Gli esponenti del mondo pubblico sembrano concentrarsi soprattutto su elementi endogeni alla pubblica amministrazione, quali la definizione di procedure semplificate per evitare il blocco dei lavori a seguito di ricorsi ed opposizioni e l'intensificazione dei processi di semplificazione ed automazione amministrativa, mentre gli esponenti del mondo privato, pur attribuendo un ruolo chiave a questi fattori, mostrano una maggiore attenzione sull'utilizzo di sistemi di monitoraggio e controllo sull'utilizzo dei fondi e sui processi di semplificazione dei modelli di accesso ai fondi. Al netto di questo, **tra gli attori del mondo del privato la dimensione informativa rimane critica,** sia per quanto riguarda le modalità di accesso ai fondi, che la conoscenza delle procedure di attuazione e dei criteri di selezione. **Ne deriva una sostanziale barriera all'accesso, che per essere superata ha bisogno di competenze e linguaggi che molte imprese faticano ad avere.**

2

L'attuazione del PNRR: a che punto siamo?

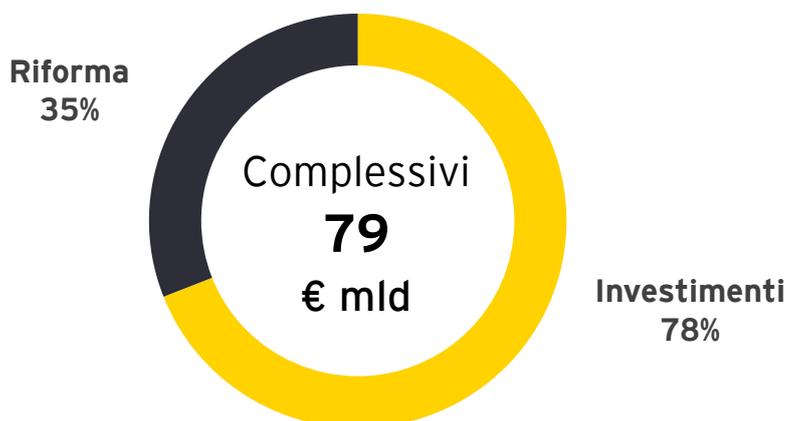
Ad un anno dalla sua approvazione, avvenuta il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio europeo, il PNRR "Italia Domani" è entrato a pieno titolo nella sua fase attuativa, con l'attivazione di tutte le misure, le procedure e gli *stakeholder* indispensabili alla piena e corretta realizzazione del set di riforme ed investimenti strutturali (e dei correlati obiettivi associati) concordati con l'Unione Europea - Commissione europea (CE) per assicurare la ripresa e la crescita duratura del nostro Paese.

Nei primi due semestri di attuazione del PNRR - il primo conclusosi alla fine del 2021 e il secondo lo scorso 30 giugno 2022 - **gli obiettivi definiti a livello europeo per il monitoraggio dello stato di avanzamento del Piano sono 96, poco più del 18 per cento del totale complessivo**. Coerentemente con la fase di avvio in cui versa il Piano, la quota principale di obiettivi semestrali (93 su 96) è costituita da Milestone, ossia traguardi di tipo qualitativo consistenti in interventi di natura legislativa o amministrativa funzionali all'attuazione delle misure, mentre sono solo 3 i Target, ossia gli obiettivi di tipo quantitativo relativi ai risultati conseguiti con gli interventi. Coerentemente ai principi trasversali del Piano relativi alla trasformazione digitale e alla transizione green, circa il 40% dei richiamati

obiettivi (n. 38) è riconducibile alla Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", mentre ulteriori 24 obiettivi (il 25% del totale) sono riferibili invece alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Più contenuto, invece, risulta essere il peso numerico delle milestone rispetto alle altre Missioni del PNRR. Complessivamente, inoltre, i **96 obiettivi sono riconducibili ad un totale di 113 interventi**, di cui 78 consistenti in investimenti (pari al 35% del totale degli investimenti previsti dal PNRR) e 35 aventi natura di riforma (pari al 58% del totale di riforme del PNRR). Sotto il profilo del peso finanziario, **le risorse associate agli interventi attivati cui si riferiscono gli obiettivi in esame ammontano, complessivamente, a circa 79 miliardi di euro e rappresentano oltre il 41% della dotazione totale del Piano**.

Questi dati sintetici illustrano uno stato di avanzamento abbastanza soddisfacente e in linea con la programmazione temporale degli stanziamenti del PNRR, che trovandosi oggi nel pieno della fase di avvio dell'attuazione necessita di essere attentamente esaminato al fine di cogliere eventuali criticità e individuare misure di intervento volte a non comprometterne la piena ed efficace esecuzione nei semestri a venire.

I 96 obiettivi riconducibili ai 113 interventi PNRR



A tal fine, nei paragrafi successivi del presente capitolo, mediante una rielaborazione dei dati e delle informazioni pubbliche disponibili, è indagato nel dettaglio l'avanzamento complessivo del PNRR in termini di avanzamento:

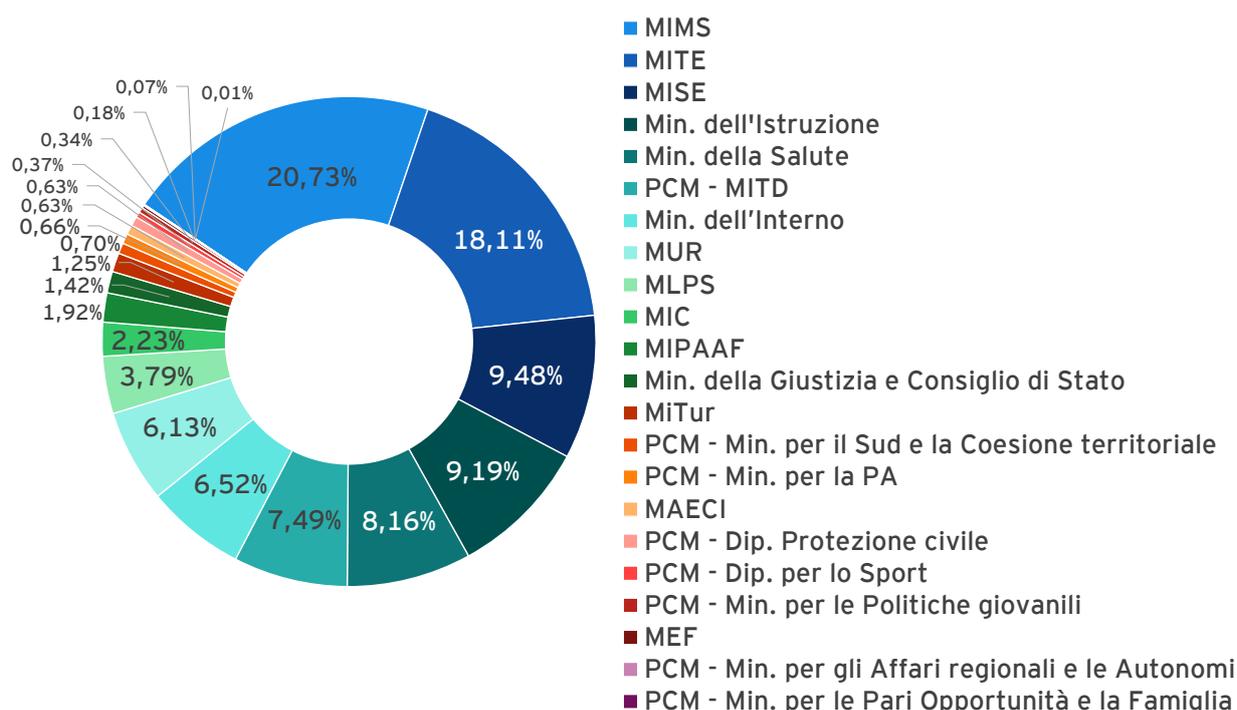
- ▶ **finanziario**, collegato all'allocazione delle risorse e all'erogazione delle prime risorse da parte della Commissione europea;
- ▶ **fisico**, collegato al conseguimento di Milestone e Target;
- ▶ **procedurale**, collegato alle procedure pubbliche avviate/completate ad oggi per l'implementazione degli interventi, al fine di avere e fornire un quadro quanto più completo possibile dell'effettivo stato di attuazione del PNRR e della natura dei soggetti coinvolti nella fase realizzativa del Piano.

2.1 L'avanzamento complessivo del Piano, tra l'allocazione delle risorse e le prime erogazioni della Commissione europea

L'avvio della fase attuativa di un Piano di riforme e investimenti così sfidante - per complessità gestionale e tempistiche realizzative particolarmente stringenti - è stato sancito da due momenti: i) l'assegnazione delle risorse finanziarie alle Amministrazioni centrali titolari per l'attuazione degli interventi del PNRR di competenze e ii) l'arrivo di risorse a titolo di prefinanziamento da parte della Commissione europea (CE), per assicurare la liquidità necessaria per l'effettivo avvio delle attività.

In particolare, con il Decreto Ministeriale (DM) MEF del 6 agosto 2021 (poi modificato con DM MEF del 3 febbraio 2022), l'assegnazione delle risorse finanziarie e la formalizzazione dei cronoprogrammi di Milestone e Target da raggiungere ha consentito, da un lato, di ripartire i 191,5 miliardi di euro di dotazione del PNRR italiano tra le 23 Amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) individuate come soggetti titolari e responsabili della gestione ed

Assegnazione risorse PNRR per Amministrazione titolare

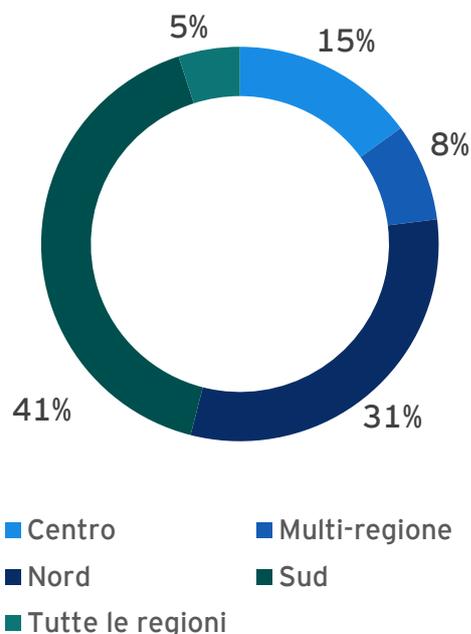


attuazione dei singoli interventi previsti nell'ambito delle diverse Missioni del Piano; **dall'altro, di definire le tempistiche realizzative e di spesa degli interventi e delle risorse assegnate.**

Sulla base di tale formale assegnazione finanziaria, le Amministrazioni titolari hanno potuto avviare ogni iniziativa volta all'adozione di misure, provvedimenti, procedure ad evidenza pubblica necessari all'individuazione (ove necessario) dei soggetti demandati all'attuazione operativa dei singoli interventi di competenza, assicurando così non solo il corretto utilizzo delle risorse assegnate e la tempestiva realizzazione degli interventi, ma anche di dare seguito alle rigorose prescrizioni del Regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza,¹ che prevedono **entro il 2022 l'adozione di impegni giuridicamente vincolanti pari al 70% della dotazione del PNRR ed entro il 2023 l'adozione del restante 30%.**

Tra i soggetti attuatori individuati dalle Amministrazioni titolari, un ruolo particolarmente rilevante è assunto senza dubbio dagli Enti Locali (Regioni, Province,

Ripartizione territoriale risorse PNRR



Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali) ai quali si stima saranno assegnate risorse complessivamente pari al **36% della dotazione del PNRR, per un totale di circa 66 miliardi di euro.**

Alla data del 30 giugno 2022, le Amministrazioni titolari risultano aver ripartito tra le Regioni un ammontare pari a circa 64,5 miliardi di euro (pari a circa il 33% della dotazione del PNRR) che ricadranno a cascata sugli ulteriori livelli di governance locale. Di queste, circa il **41% delle risorse è stato "territorializzato" nelle Regioni del Sud, coerentemente al principio trasversale promosso dal PNRR che mira alla riduzione dei divari territoriali tra i Nord e il Sud del Paese** attraverso la definizione di una riserva di risorse dedicate alle aree più svantaggiate.

In termini di spesa sostenuta, il PNRR sembra essere in linea con il cronoprogramma finanziario (e procedurale) condiviso con l'UE. È possibile assumere che l'ammontare ad oggi speso possa essere ricondotto prevalentemente a spese sostenute nell'ambito dei cd. "progetti in essere", ovvero progetti avviati prima dell'approvazione del PNRR, nell'ambito del periodo di ammissibilità prevista dal Regolamento UE (a partire dal 1° febbraio 2020), ed inseriti nel Piano in virtù della loro coerenza con la strategia dello stesso. La maggior parte delle spese (circa l'82% della dotazione PNRR) sarà infatti sostenuta tra il 2023 e il 2026, quando l'attuazione degli investimenti entrerà effettivamente nel vivo.

Il rispetto di un cronoprogramma finanziario (e procedurale) così sfidante e l'avvio della fase attuativa del Piano non poteva ad ogni modo prescindere da un'iniziale iniezione di liquidità da parte della CE che, il 13 agosto 2021, ha erogato all'Italia a titolo di prefinanziamento risorse finanziarie per 24,9 miliardi di euro (di cui 8,9 miliardi di euro di aiuti a fondo perduto e circa 16 miliardi di euro di prestiti). Tale prefinanziamento (pari al 13% dell'importo complessivo del PNRR), unitamente alle risorse finanziarie nazionali rese disponibili dal governo grazie all'istituzione di un Fondo di rotazione *ad hoc*, ha consentito un'immissione di liquidità nelle casse delle Amministrazioni titolari, sotto forma di anticipo e proporzionalmente alle risorse finanziarie

¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza

assegnate, favorendo l'avvio di tutte le attività propedeutiche al conseguimento dei primi 96 M&T. Allo stato attuale, a valle dell'erogazione da parte della CE di ulteriori 21 miliardi di euro per il positivo conseguimento di M&T previsti al 31 dicembre 2021, l'Italia ha ottenuto il versamento di risorse finanziarie complessivamente pari a 45,9 miliardi di euro (pari al 24% della dotazione complessiva del PNRR) ai quali auspicabilmente si aggiungeranno ulteriori 21 miliardi di euro, in caso di valutazione positiva su M&T conseguiti al 30 giugno 2022.

2.1.1 Conseguimento Milestone & Target: primi risultati e prossime sfide

Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza presenta, come ormai noto, la peculiarità di essere un programma *performance based*, il cui avanzamento è basato sulla rilevazione e misurazione di risultati intermedi e finali da cui dipende il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali e l'erogazione delle risorse stanziata a favore dell'Italia dall'Unione europea.

Milestone e Target (M&T) rappresentano quindi le principali metriche di valutazione dell'efficace e puntuale realizzazione delle misure previste², e in quanto tali sono state oggetto di un'attenta riflessione in seno alle Amministrazioni centrali competenti, nonché di un approfondito confronto preliminare alla presentazione del Piano con la Commissione europea, che ne ha tenuto debitamente conto in sede di valutazione.

Proprio in ragione dell'obiettivo di assicurare che l'attuazione del Piano proceda speditamente producendo **risultati concreti in tempi certi**, attraverso l'efficace utilizzo delle risorse, il meccanismo di monitoraggio dell'avanzamento del PNRR tramite Milestone e Target è stato rafforzato integrando i 527 traguardi e risultati di rilevanza europea - che impegnano lo Stato Membro ai fini del riconoscimento delle risorse - con ulteriori M&T di rilevanza nazionale, per rafforzare il presidio dei processi attuativi e anticipare l'insorgenza di potenziali criticità e

ritardi che potrebbero mettere a rischio il rispetto degli impegni assunti a livello europeo.

Circa un terzo di Milestone e Target da conseguire sono connessi all'approvazione delle riforme complementari agli investimenti, mediante l'adozione di disposizioni legislative e atti normativi secondari, a testimonianza della centralità delle stesse per l'attuazione dei cambiamenti strutturali promessi dal PNRR. Molti di questi sono concentrate nell'annualità 2022 (66), proprio per consentire, negli anni successivi, il completamento attraverso l'adozione di ulteriori misure attuative nonché la realizzazione degli investimenti e il raggiungimento di obiettivi quantitativi ben precisi.

La diversa natura di M&T, la loro distribuzione nel periodo di programmazione e il meccanismo per il riconoscimento delle risorse consentono di fare alcune riflessioni rispetto allo stato di avanzamento attuale del Piano e allo sforzo attuativo che si prospetta nei prossimi anni e che coinvolge, in modalità diverse, i diversi stakeholder, dalle Amministrazioni centrali di coordinamento e i Ministeri responsabili delle misure, ai soggetti attuatori pubblici e privati.

Come primo aspetto, Milestone e Target costituiscono oggetto di valutazione sotto profili differenti: le prime rappresentano traguardi qualitativi normalmente coincidenti con le fondamentali fasi di natura amministrativa e procedurale previste per l'attuazione di riforme e investimenti (es. l'approvazione di atti normativi o amministrativi); i secondi si definiscono come obiettivi quantitativi misurabili attraverso indicatori ben specificati, che danno evidenza del raggiungimento dei risultati attesi degli interventi (es. km di ferrovie costruite, numero di destinatari raggiunti).

Da qui la prima riflessione, che emerge dalla definizione stessa di Milestone e Target: è possibile, infatti, osservare che nell'ambito di medesimi interventi sono definiti sia traguardi che obiettivi, e che i primi precedono cronologicamente i secondi, quali step necessari per la produzione dei risultati.

² Il Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza definisce Milestone e Target come «*traguardi e obiettivi*»: *le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, intendendo per «traguardi» i risultati qualitativi e per «obiettivi» i risultati quantitativi*».

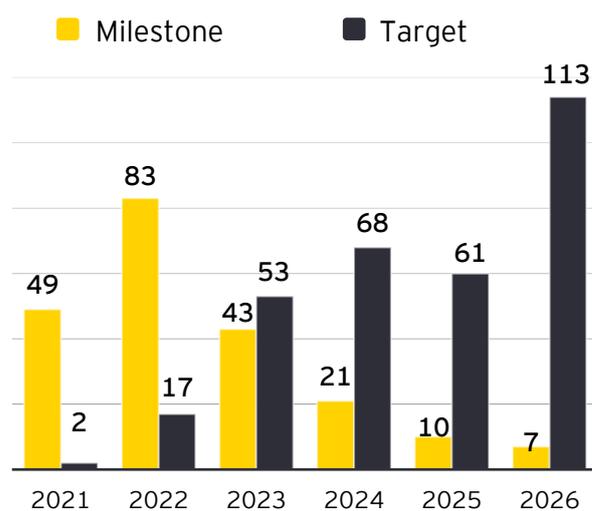
Dunque, per poter rispettare le tempistiche di realizzazione delle misure del PNRR, **il percorso attuativo è scandito da tappe ben precise che corrispondono in primis ai provvedimenti di natura normativa e agli adempimenti amministrativi su cui si è concentrata molto l'attenzione in questo primo anno di lavoro.**

Venendo al secondo punto, la distribuzione di M&T nel periodo di programmazione permette di constatare anche che procedendo **verso il 2026 il rapporto tra Traguardi e Obiettivi previsti si inverte progressivamente: e dunque se la prima fase è caratterizzata certamente dallo sforzo amministrativo necessario per avviare le principali riforme abilitanti previste nell'impostazione strategica del Piano, nonché per disporre gli atti amministrativi prodromici all'attuazione degli stessi investimenti**, come testimoniato dal numero di Milestone fissate nelle prime due annualità, **andando avanti il focus si sposta sulla capacità realizzativa in termini di risultati raggiunti e verificati secondo i meccanismi concordati con la CE³**, con un particolare picco previsto proprio al 2026, anno in cui si concentra circa il 36% degli obiettivi totali previsti (113 su 314 target). Questa concentrazione proprio nell'ultima annualità, e in particolare nel secondo trimestre 2026, termine ultimo per il completamento di tutte le misure, porta con sé anche l'imperativo di non sbagliare, non potendo disporre di altro tempo per sanare eventuali ritardi o criticità.

Infine, in relazione al meccanismo di riconoscimento delle risorse, **il raggiungimento di Milestone e Target nei tempi è fondamentale ai fini del costante afflusso di risorse dall'Europa**, dal momento che, ad esclusione della quota riconosciuta a titolo di anticipo per l'avvio dei piani nazionali, le successive erogazioni sono effettuate solo al raggiungimento dei M&T concordati ex-ante.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione registrato ad oggi, l'avanzamento risulta in linea rispetto agli obiettivi generali prefissati:

- **Il Semestre 2021: i 51 traguardi e obiettivi indicati per il 2021 sono stati conseguiti e valutati positivamente dalla Commissione europea, che ha autorizzato l'erogazione della prima rata pari a 24,9 miliardi di euro**, da cui sottrarre in proporzione la quota parte di prefinanziamento da recuperare (13%), per un importo netto pari a 21 miliardi di euro. Questo risultato ha visto la partecipazione attiva e la collaborazione delle Strutture di coordinamento del PNRR e delle Amministrazioni centrali responsabili delle misure, che hanno sperimentato la prima implementazione delle procedure di monitoraggio e rendicontazione nell'ambito di un sistema di governance complesso e articolato. Di questi 51 traguardi e obiettivi, il 53% è correlato alla realizzazione di riforme e il 47% alla realizzazione di investimenti. Complessivamente, in questo periodo il 96% degli adempimenti da completare, sia nel caso delle riforme che degli investimenti, fa riferimento a Milestone, quindi ai traguardi qualitativi connessi alle fondamentali tappe per la realizzazione delle misure correlate⁴.



³ Con gli *Operational Arrangements* formalizzati a dicembre 2021, sono stati negoziati a livello tecnico con la Commissione i meccanismi di verifica semestrale relativi al conseguimento di tutte le milestone e i target previsti per ciascun di rendicontazione inclusa la documentazione probatoria necessaria da produrre.

⁴ Sono due, invece, i target, ovvero i risultati attesi degli interventi, già raggiunti nel periodo di riferimento: 1) Missione 1 Componente 1 - Investimento 1.9: Fornire assistenza tecnica e rafforzare la creazione di capacità per l'attuazione del PNRR, il cui target prevede il completamento dell'assunzione degli esperti per l'attuazione Mdel PNRR; 2) Missione 1 Componente 2 - Investimento 5.1: Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST, il cui target prevede la fruizione da parte di almeno 4.000 PMI del sostegno del Fondo 394/81.

I traguardi e gli obiettivi pianificati entro il 31 dicembre 2021 sono stati realizzati prevalentemente attraverso l'adozione di atti normativi di rango primario e secondario o di atti amministrativi in molti casi propedeutici alle successive fasi attuative⁵. Sono stati, inoltre, raggiunti i primi traguardi correlati all'affermazione delle priorità trasversali, con riferimento alla parità di genere e al contrasto alle disuguaglianze⁶. Sono minoritari invece, in questa prima fase, i traguardi connessi all'avanzamento procedurale in termini di completamento di procedure selettive o di aggiudicazione per la realizzazione dei progetti⁷.

- ▶ **I Semestre 2022:** i 45 traguardi e obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2022 sono stati completati e presentati nella domanda di pagamento alla Commissione europea, che effettuerà nei prossimi mesi le verifiche di competenza per certificarne il raggiungimento e disporre l'erogazione della seconda rata, di importo pari alla precedente. Di questi 45, il 33% è correlato alla realizzazione di riforme e il 67% alla realizzazione di investimenti.

Complessivamente, il 98% degli adempimenti da completare, sia nel caso delle riforme che degli investimenti, fanno riferimento a Milestone, mentre è presente un solo target⁸. I principali traguardi conseguiti entro il 30 giugno 2022 riguardano diversi ambiti di intervento⁹, e sono stati raggiunti sia attraverso l'adozione di atti normativi relativi alla realizzazione delle riforme, che continuano a rappresentare un importante driver per il compimento delle misure del Piano, sia attraverso adempimenti di natura amministrativa per l'avvio dell'attuazione, quali l'assegnazione a livello territoriale delle risorse, l'attivazione di procedure selettive per l'individuazione dei progetti finanziabili e dei soggetti attuatori e, nel caso di 4 investimenti, la stipula dei contratti con i soggetti realizzatori¹⁰.

L'avanzamento attuale si conferma quindi pienamente in linea rispetto alle scadenze prefissate. Guardando al futuro, l'impegno delle Amministrazioni coinvolte dalla realizzazione del Piano è indirizzato già anche ai traguardi e agli obiettivi del prossimo semestre, in totale 54, di cui

⁵ Quali, ad esempio: ● le azioni di rafforzamento della governance del PNRR e di semplificazione delle procedure, per consentire la più efficace e celere realizzazione delle misure; ● la prima fase della riforma del Codice dei contratti pubblici, attraverso l'adozione di misure volte alla riduzione delle tempistiche e al rafforzamento amministrativo nel settore degli appalti, necessarie per la piena realizzazione della riforma della disciplina degli appalti pubblici scandita dalle milestone previste nel 2022 e 2023; ● l'attivazione di strumenti di supporto a Regioni ed Enti locali per la gestione delle procedure più complesse e per la semplificazione dei processi di reclutamento; ● le azioni necessarie alla realizzazione degli investimenti per la digitalizzazione, in particolare attraverso la semplificazione delle procedure di acquisto dei beni e servizi informatici, delle procedure per lo scambio di dati e l'interoperabilità tra le Pubbliche Amministrazioni; ● i primi traguardi relativi alla riforma della giustizia, accompagnate da interventi di potenziamento delle piante organiche di rafforzamento delle competenze digitali; ● azioni di sostegno all'occupabilità, attraverso la definizione del nuovo Programma nazionale GOL "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" e del Piano nazionale Nuove Competenze; ● le misure settoriali in materia di controllo della spesa e contrasto all'evasione fiscale; ambiente, infrastrutture e trasporti; istruzione, università, ricerca e innovazione; sostegno del tessuto produttivo; sanità (fonte: *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 23.12.2021).

⁶ Tra questi rientrano l'approvazione della legge quadro sulle disabilità, l'approvazione del Fondo per l'imprenditoria femminile e l'adozione del Piano operativo relativo all'investimento per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani.

⁷ Come quelli definiti per due investimenti: 1) Missione 1 Componente 3 - Investimento 4.1: Hub del turismo digitale, la cui milestone prevede l'aggiudicazione degli appalti per lo sviluppo del portale del turismo digitale; 2) Missione 4 Componente 2 - Investimento 2.1: IPCEI, la cui milestone prevede la Pubblicazione dell'invito a manifestare interesse per l'identificazione dei progetti nazionali, compresi i progetti IPCEI microelettronica.

⁸ Missione 1 Componente 1 - Investimento 1.8: Procedure di assunzione per i tribunali amministrativi, il cui target prevede l'assunzione di 168 unità di personale a tempo determinato da destinare agli Uffici del processo dei tribunali amministrativi.

⁹ Tra cui: ● la nuova sanità territoriale, attraverso la sottoscrizione degli accordi tra il Ministero della Salute e le Regioni/Province autonome per la definizione dei requisiti per il nuovo modello di assistenza; ● la rigenerazione urbana e valorizzazione dei territori, attraverso la stipula delle convenzioni per i programmi innovativi della qualità dell'abitare (PlnQuA), l'assegnazione ai comuni delle risorse per opere di rigenerazione urbana e il finanziamento di un programma per il rilancio turistico di 250 borghi italiani; ● la valorizzazione del patrimonio culturale; ● l'approvazione della legge delega in tema di appalti pubblici; ● la trasformazione digitale, che vede la prima fase di attuazione dei nuovi progetti di connessione; ● le riforme in ambito istruzione relative al sistema di reclutamento e carriera dei docenti; ● nel settore della ricerca, l'aggiudicazione dei progetti riguardanti i cinque Campioni nazionali per la ricerca sulle *key enabling technologies* ● la definizione della strategia nazionale dell'economia circolare e del programma nazionale per la gestione dei rifiuti. ● il completamento della Riforma della Pubblica Amministrazione (fonte: www.italiadomani.gov.it).

¹⁰ 1) Missione 2 Componente 1 - Investimento 3.3 - Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali; 2) Missione 2 Componente 2 - Investimento 3.5: Ricerca e sviluppo sull'idrogeno; 3) Missione 2 Componente 2 - Investimento 5.2: Idrogeno; 4) Missione 1 Componente 2 - Investimento 3: Connessioni internet veloci (banda ultra-larga e 5G).

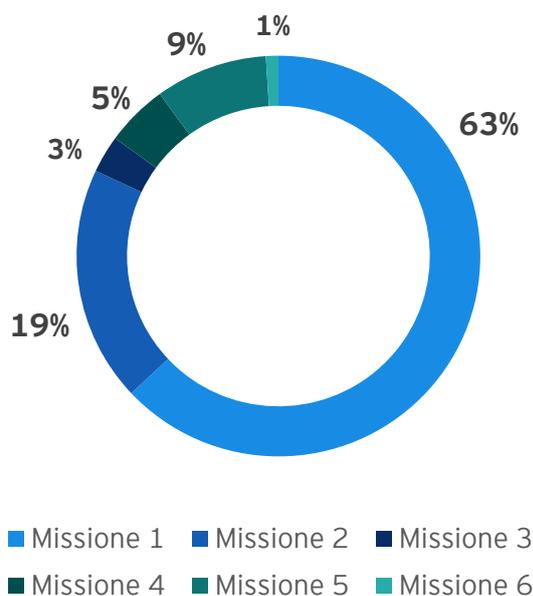
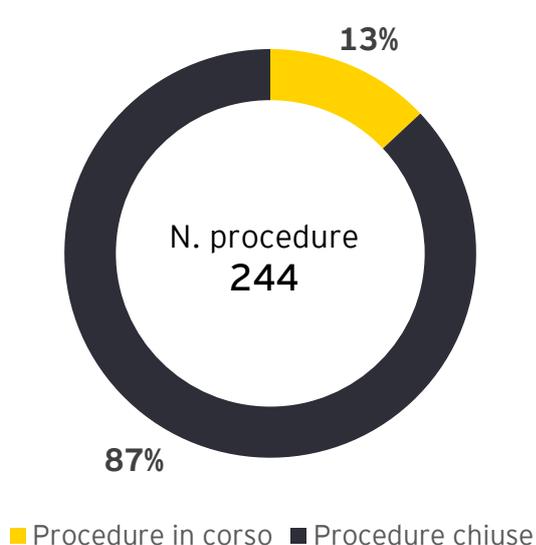
il 43% è correlato alla realizzazione di riforme e il 57% alla realizzazione di investimenti. Anche in questo caso, la maggior parte degli adempimenti (70%) da completare per il pieno conseguimento dei goal prefissati nell'annualità fanno riferimento a Milestone, sempre più correlate all'avanzamento delle procedure di assegnazione delle risorse, selezione dei progetti ed espletamento delle procedure di appalto per la realizzazione degli investimenti (23% delle Milestone previste). I target rappresentano il 30% del totale, con un primo significativo incremento rispetto ai due semestri precedenti. Nell'annualità 2023 si prospetta un'inversione di tendenza. Dei 96 obiettivi e traguardi complessivamente previsti, il 32% è correlato alla realizzazione di riforme e il 68% alla realizzazione di investimenti. La maggior parte degli adempimenti (55%) da completare per il pieno conseguimento dei goal prefissati nell'annualità fanno riferimento a Target, quindi a obiettivi quantitativi che corrispondono ai risultati attesi degli interventi, confermando che si entra nel vivo della fase realizzativa dei progetti, con un trend in costante aumento nelle annualità successive relativo alla verifica dei risultati e degli impatti prodotti. Ne consegue, fin dal semestre corrente, un maggior coinvolgimento dei soggetti attuatori deputati alla realizzazione dei progetti finanziati, tra i quali rivestono un ruolo particolarmente importante Regioni ed Enti Locali,

responsabili dell'attuazione di molte misure sul territorio, della gestione delle risorse assegnate, dell'efficace utilizzo dei fondi in maniera sinergica e complementare rispetto agli altri strumenti finanziari di cui sono destinatari.

2.1.2 Focus avanzamento procedurale

L'individuazione dei soggetti attuatori e realizzatori degli interventi del PNRR rappresenta un'azione particolarmente delicata ai fini della piena ed efficace attuazione del PNRR. Proprio dalla capacità di questi ultimi di realizzare, in maniera tempestiva, gli interventi programmati dipenderà infatti l'effettiva capacità dell'Italia di ottenere dalla CE tutte le risorse finanziarie assegnate. Tale processo di individuazione è chiaramente sottoposto al rispetto della normativa nazionale ed europea vigente in tema di affidamento di contratti pubblici e, pertanto, comporta la necessità per le Amministrazioni titolari (e a cascata per i soggetti attuatori) di selezionare i soggetti responsabili dell'attuazione e realizzazione operativa degli interventi attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Procedure attivate sul PNRR



Sulla base dei dati pubblici a disposizione alla data del 30 giugno 2022, complessivamente il PNRR conta un totale di 244 procedure, per un ammontare complessivo di circa 71,8 miliardi di euro. Le Missioni PNRR in cui si concentra il maggior numero di procedure (circa l'82% del totale) sono la Missione 1 (con 154 procedure, per un totale di 29,4 miliardi di euro - 63% del totale) e la Missione 2 (con 47 procedure, per un totale di 13,6 miliardi di euro - 19% del totale). Dati che non stupiscono, considerata la rilevanza degli obiettivi PNRR connessi alla transizione digitale e alla rivoluzione green del Paese e la cospicua dotazione finanziaria ad esse associata. Le ulteriori Missioni non registrano particolari ritardi attuativi, ma sembrano semplicemente scontare cronoprogrammi attuativi maggiormente dilatati nel tempo. In analogia, le medesime considerazioni possono essere fatte anche rispetto alle Amministrazioni titolari coinvolte, per le quali si rilevano distinti livelli di assorbimento della dotazione finanziaria assegnata, anche in questo caso correlati alle diverse tempistiche di realizzazione legate alle Riforme e agli investimenti di competenza.

L'analisi delle informazioni disponibili ha consentito di ricondurre le 244 procedure sino ad ora attivate a **tre macro-ambiti di riferimento**:

- ▶ **reclutamento e selezione di esperti**: 38 procedure per un importo pari a 2,6 miliardi di euro;
- ▶ **selezione di soggetti attuatori e/o di progettualità specifiche**: 153 procedure per un importo complessivo di circa 60 miliardi di euro.
- ▶ **appalti pubblici**: 53 procedure per un importo complessivo di 9 miliardi di euro.

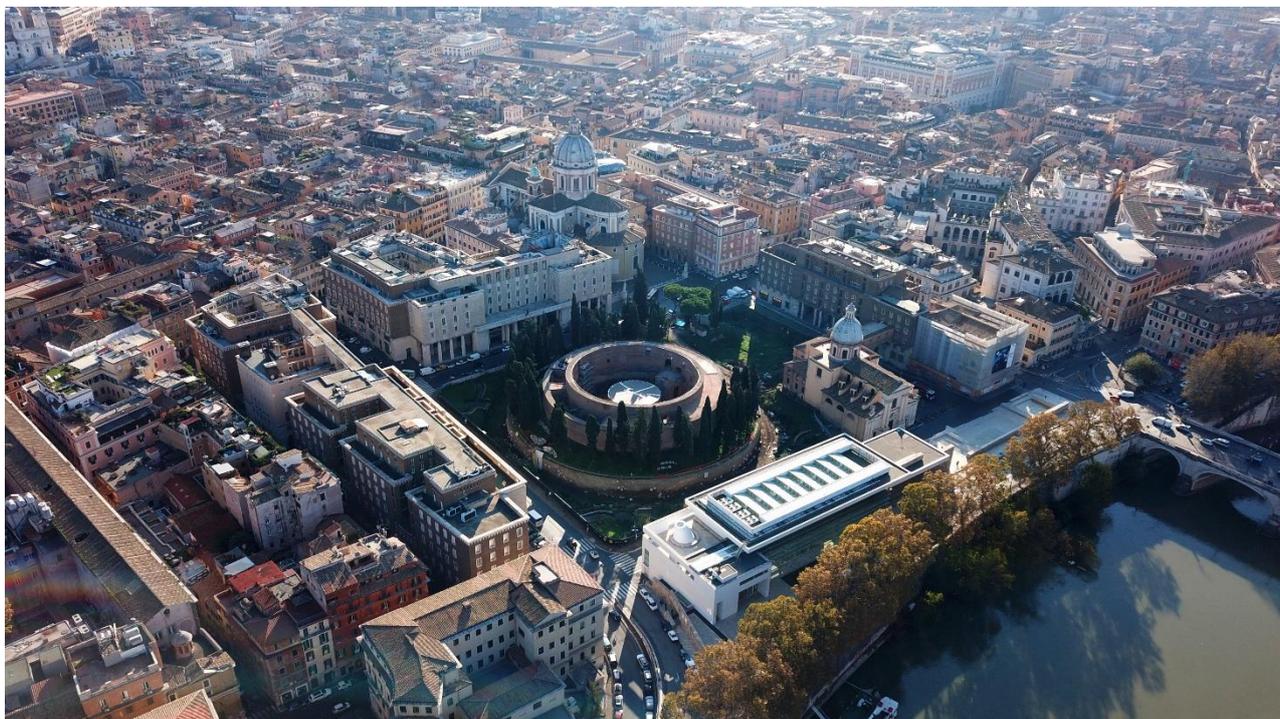


Le procedure incardinate negli ultimi due ambiti possono essere ricondotte ad ulteriori cluster di dettaglio che evidenziano che il 37% delle procedure sono finalizzate rispettivamente all'individuazione di soggetti per l'esecuzione di lavori e alla fornitura di beni/prestazione di servizi funzionali alla realizzazione degli interventi, mentre il 23% è rivolto all'erogazione di crediti e finanziamenti agevolati. I dati sin qui rappresentati consentono di rilevare quindi, da un lato, l'importanza conferita nelle prime fasi attuative del PNRR alle procedure volte all'avvio di interventi cosiddetti "abilitanti", funzionali a garantire la realizzazione del Piano e il rafforzamento della capacità amministrativa ed attuativa della PA centrale e locale, nonché dell'intero tessuto produttivo del Paese (con particolare riferimento alle PMI) profondamente colpito dagli effetti della crisi pandemica e chiamato a rispondere, da protagonista, alla grande sfida dell'attuazione del PNRR, anche mediante l'anticipazione di risorse finanziarie per l'effettiva realizzazione degli interventi.

D'altra parte, emerge anche il significativo ricorso a svariate tipologie di procedure d'appalto, per loro natura caratterizzate da elevati livelli di complessità correlati all'entità, all'oggetto della prestazione (spesso di natura molto tecnica), all'articolazione dei processi amministrativi, alla necessità di disporre di una pluralità di competenze altamente specialistiche ed adeguate allo svolgimento delle attività di progettazione, alle modalità e alla durata di esecuzione delle prestazioni e alla possibile trasversalità delle stesse.

L'elevato livello di complessità delle procedure (in particolare di quelle relative alla realizzazione di opere pubbliche) e l'usuale indisponibilità nella PA di personale dotato delle competenze necessarie alla gestione delle stesse, comporta un significativo rallentamento dei tempi di attraversamento delle procedure e delle successive fasi esecutive, che confermano **l'esigenza di una ulteriore semplificazione del codice degli appalti, e che rischiano di ridurre in maniera significativa le tempistiche realizzative a disposizione dei soggetti attuatori e realizzatori, destinatari delle procedure in oggetto.**

La fotografia rappresentata dall'analisi dell'attuale contesto procedurale sottolinea una significativa incidenza della fase attuativa del PNRR sul territorio pari al 91% delle procedure (di cui il 34% rivolto agli Enti Locali e il 57% agli operatori economici/liberi professionisti), generando quindi il bisogno di valutare tutte le possibili implicazioni derivanti dalla necessità di assicurare la corretta e puntuale gestione dell'ingente quantitativo di risorse finanziarie rese disponibili, a fronte - soprattutto per ciò che riguarda gli Enti Locali - di una scarsa capacità amministrativa e di governance, limitate conoscenze in termini di procedure e accesso ai fondi europei e carenza di personale e di competenze professionali adeguate.



3

Le sfide per l'attuazione

3.1 Supportare la capacità amministrativa degli Enti Locali

In ragione delle **competenze istituzionali** e del **principio di sussidiarietà**, una parte significativa degli interventi del PNRR sarà attuata attraverso il coinvolgimento degli **enti locali**. Essi interpreteranno un **ruolo da protagonisti** e saranno **attori decisivi per il raggiungimento degli obiettivi del piano**, inclusa la definizione e **adozione**, in collaborazione con le Amministrazioni centrali, **di alcune delle riforme**.¹¹

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio stima che gli enti locali gestiranno tra **66 e 71 miliardi di euro** (tra il **35% e il 37% per cento delle risorse complessive**), con un ruolo preminente nell'attuazione della **Missione 5 - Inclusione e coesione** e della **Missione 6 - Salute**, dove avranno la titolarità dell'attuazione del 90% e del 100% degli interventi¹². Tali risorse non si sostituiscono ma **si aggiungono a quelle degli investimenti ordinari** gestiti dalle medesime Amministrazioni, pari, nel periodo tra il 2010 e il 2019, al 60% della spesa per investimenti fissi lordi della Pubblica Amministrazione¹³. Per quanto riguarda la politica di coesione, si ricorda il ruolo preminente che avranno gli enti nella chiusura dei Programmi Operativi 14-20, nell'implementazione degli interventi finanziati dai Piani di Sviluppo e Coesione e dei Programmi 21-27.

Una mole di risorse significativa da spendere in un **orizzonte temporale** molto sfidante. Si prevede infatti che quasi il 50% delle risorse gestite dagli enti locali debba essere speso tra il 2024-2025, con un elevato rischio, in caso di ritardi, che gli interventi non si concludano entro la scadenza del

Piano. Si tratta di garantire una spesa aggiuntiva di circa **12 miliardi l'anno**, pari al **140%** della spesa in conto capitale annua registrata nel triennio 2018-2020¹⁴. Per fare un confronto, nel 2018-2020 la spesa di tutti i programmi regionali FESR, FSE, FEAMP e FEASR è stata pari a **7 miliardi l'anno**, la media per tutto il periodo di programmazione **4,4 miliardi l'anno**¹⁵.

La dimensione della sfida emerge anche alla luce dei dati sulla **durata media per la realizzazione delle opere pubbliche** recentemente pubblicati dalla Banca d'Italia, che evidenziano una specifica criticità in tale ambito per gli enti locali, in particolare nel **Mezzogiorno**. La durata mediana della fase di **progettazione degli interventi e preparazione delle gare di appalto** nel Mezzogiorno è infatti **1,4 anni** per gli interventi attuati da **enti di governo locale** (Regioni, Province e Comuni), **1,7 anni** per gli interventi attuati da **altri enti locali** (es. aziende sanitarie).¹⁶ Per la fase che va **dall'avvio della procedura di affidamento sino al completamento dell'opera**, la durata mediana è **1,8 anni** per gli enti di governo locale, **2,5 anni** per gli altri enti locali.¹⁷ Seppure i valori siano migliori per il centro-nord, nel complesso, a parità di altri fattori (es. tipologia dell'opera), a livello nazionale gli **enti locali di governo si dimostrano particolarmente in difficoltà nella fase di espletamento delle procedure di affidamento**, con una probabilità del 10% superiore a quella delle Amministrazioni centrali di non completare tale fase entro 4 mesi dall'avvio. La performance peggiore in tal senso viene registrata dai Comuni.

Pertanto, alla luce delle risorse aggiuntive da spendere e dei tempi medi di attuazione degli investimenti, **è fondamentale assicurare che gli enti locali dispongano di un livello adeguato di strutture amministrative e tecniche** per far fronte alle sfide

¹¹ MEF - Guida *Italiadomani - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article_00060/Presentazione-Master-PNRR-PMST2021920STLM03-3.pdf

¹² Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 20.

¹³ Idem, pag. 23

¹⁴ Elaborazione di EY su dati dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

¹⁵ Elaborazione di EY su dati Opencoesione al 31 dicembre 2021 nella versione scaricata in data 21 giugno 2022.

¹⁶ Banca d'Italia - *The implementation of public works in Italy: institutional features and regional characteristics*, pag. 29.

¹⁷ Banca d'Italia - *The implementation of public works in Italy: institutional features and regional characteristics*, pag. 18.

poste dal PNRR. Ciò deve essere sostenuto da adeguate misure di **rafforzamento amministrativo** per **supportare la capacità di spesa degli enti locali** per tutta la durata del Piano. Per valutare il livello di prontezza degli enti locali, passiamo quindi rapidamente in rassegna le quattro principali dimensioni per l'analisi della capacità amministrativa previste dal **quadro analitico dell'OCSE**¹⁸.

3.1.1 Persone

Nel corso degli anni, il **numero delle unità di personale** degli enti locali ha subito un **costante decremento**: da 567.221 nel 2010 a 399.921 nel 2020 (-29%)¹⁹. A questo si aggiunge un'**età media** dei dipendenti **particolarmente elevata** (al 2020 il 36% aveva un'età tra i 45-54 anni e il 47% aveva un'età di 55+ anni²⁰). Tale fattore assume particolare rilevanza ricordando come il citato studio della Banca d'Italia sui tempi delle opere pubbliche abbia individuato una correlazione positiva tra la percentuale di personale con meno di 35 anni e la rapidità con cui vengono concluse le procedure di affidamento.²¹

Da ultimo, non si può tralasciare il tema dell'**aggiornamento delle competenze** - soprattutto digitali²². Non stupisce che proprio la **formazione del personale** e la **necessità di reclutamento di ulteriori risorse altamente specializzate** siano state indicate come priorità dagli amministratori pubblici che hanno risposto alla survey EY (scelte dal 66% e dal 50% dei partecipanti²³).

Sino ad oggi, il Governo ha investito molto sulla dimensione delle persone, adottando misure volte ad innalzare le competenze del personale nonché garantire il reclutamento di figure altamente specializzate per la gestione e rendicontazione degli interventi, in linea con le esigenze indicate dal mondo pubblico nell'indagine EY.

Principali misure volte a rafforzare le risorse umane che interessano gli enti locali

Selezione di esperti per la gestione delle procedure complesse - la prima selezione è stata realizzata a dicembre 2021 permettendo alle Regioni, da gennaio 2022, di potersi avvalere di 1.000 professionisti attivi direttamente sul territorio;

Risorse aggiuntive per il salario accessorio - con legge di bilancio sono state stanziati risorse volte a premiare la produttività e il merito del personale della PA;

Piano di formazione "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese" - è stato lanciato il 10 gennaio 2022 un nuovo piano di formazione per un valore di 2 miliardi di euro fino al 2026, che include i progetti "PA 110 e lode"²⁴ e "Syllabus"²⁵;

Rafforzamento delle capacità assunzionali di Comuni ed enti locali - gli enti locali (inclusi quelli in dissesto e predissesto), anche in deroga agli attuali limiti finanziari, possono ora realizzare assunzioni a tempo determinato per circa 15mila posti l'anno. Per i Comuni con meno di 5mila abitanti è stato istituito un fondo di 30 milioni annui dal 2022 al 2026 il cui bando è scaduto il 31 maggio e per i Comuni del Mezzogiorno sono stati stanziati 67 milioni di euro per le assunzioni a tempo determinato;

Rafforzamento delle capacità assunzionali di Province e Città Metropolitane - con decreto interministeriale 11 gennaio 2022 è stato reso operativo il passaggio alla sostenibilità finanziaria delle spese di personale, con l'obiettivo di garantire maggiore flessibilità e maggiori spazi di autonomia, condizionati al rispetto di parametri di equilibrio finanziario;

Adozione di misure a supporto dei piccoli Comuni - è stato lanciato un progetto da 42 milioni di euro per il rafforzamento della capacità amministrativa dei Comuni con meno di 5000 abitanti, articolato in due filoni: "PICCOLI" affidato ad Anci (22 milioni di euro); "FAST" affidato a Forze PA (20 milioni di euro);

Promozione di un programma di assistenza tecnica - tenuto conto delle tempistiche di realizzazione delle misure introdotte (dai processi di reclutamento ai piani di formazione), è stato avviato e fortemente sostenuto un programma di assistenza tecnica per affiancare nell'immediato il personale tecnico e amministrativo posto in prima linea nella realizzazione del PNRR (es. piattaforma "Capacity Italy"²⁶).

¹⁸ V. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/roadmap_toolkit_it.pdf

¹⁹ Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione Centrale per gli Uffici territoriali del governo e per le autonomie locali, *Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali*, edizioni 2011 (pag.18) e 2021 (pag.39) (https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/censimento?f%5B0%5D=node%253Afield_tipo_documentazione%3A71).

²⁰ Idem, edizioni 2011 (pagg.25-26) e 2021 (pagg.48).

²¹ Banca d'Italia - *The implementation of public works in Italy: institutional features and regional characteristics*, pag. 25. Lo studio individua anche una correlazione tra la rapidità di conclusione degli affidamenti e la percentuale di donne sul totale dei dipendenti.

²² Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, marzo 2022 (pag.218)

²³ I partecipanti potevano selezionare un massimo di due risposte.

²⁴ <https://www.funzionepubblica.gov.it/formazione/pa-110-e-lode>

²⁵ <https://www.funzionepubblica.gov.it/formazione/syllabus-competenze-digitali>

²⁶ <https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/executivesummarypiattaforma.pdf>

Tuttavia, dalle risposte raccolte sembrerebbe che ancora molte siano le aspettative dei territori su questo tema. Appare quindi essenziale **accelerare sulla piena attuazione delle misure adottate e rafforzarne la comunicazione**, così da rendere maggiormente percepibili i loro effetti da parte di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione del PNRR. Come sottolineato dalla Corte dei Conti²⁷, occorre inoltre assicurare l'accesso degli enti alle competenze specialistiche più richieste, quali quelle di tipo tecnico (**esperti di progettazione ed esecuzione**) ed economico (**esperti di rendicontazione e controllo**). Inoltre, occorre continuare ad investire nel medio-lungo tempo sull'**aggiornamento delle competenze** del personale e nella **condivisione, scambio e messa in rete di risorse e conoscenze**.

3.1.2 Organizzazione

Ai fini del corretto funzionamento della macchina amministrativa, è fondamentale che le principali variabili organizzative (**strutture, processi e strumenti**) siano **allineate agli obiettivi strategici**, sostenute da strutture di governance e coordinamento (v. par. 3.1.3) snelle e dotate di un processo decisionale tempestivo ed efficace.²⁸ Sulla base delle informazioni raccolte, due elementi sembrano ostacolare tale allineamento: da un lato, il **parziale coinvolgimento dei livelli locali di governo nella fase di programmazione e definizione delle priorità di investimento** non assicura la piena conoscenza e condivisione ai diversi livelli istituzionali degli obiettivi delle misure previste, la consapevolezza di milestone e target e un commitment sui risultati; dall'altro, la **variabilità del ruolo ricoperto dalle Regioni** nell'attuazione delle misure richiede di adattare di volta in volta le strutture e i percorsi amministrativi alla specificità degli interventi. Tale secondo elemento interessa in misura minore i Comuni, che invece svolgono principalmente il ruolo di soggetti attuatori.

Strutture

Se la governance del PNRR a livello centrale risulta chiaramente definita dal D.L. 77/2021 e dai successivi decreti attuativi, una **situazione di maggiore incertezza** si può rilevare per quanto riguarda la **governance a livello locale**, rimessa generalmente all'autonoma determinazione dei singoli enti.

L'organizzazione a **livello regionale** sembra scontare l'ambiguità di fondo sul ruolo svolto da tali enti nell'ambito del Piano e, più in generale, le aree grigie nella ripartizione delle competenze istituzionali tra i diversi livelli di governo. In linea con quanto previsto dal dPCM 12 novembre 2021, ogni Regione ha creato una **Cabina di Regia**, una struttura a composizione mista tecnico-politica con compiti di coordinamento, anche interistituzionale (v. par. 3.1.3).²⁹ Si affianca a tale soggetto, con compiti operativi e di supporto all'attuazione, il sistema delle **task force** regionali, alle quali sono destinati gli esperti forniti dal Governo (v. par. 3.1.1). L'organizzazione di tali organi è diversificata tra Regione e Regione, con soluzioni che vanno da **modelli accentrati**, con una segreteria tecnica di supporto e una task force interdisciplinare, a **soluzioni organizzative complesse** con una pluralità di gruppi di lavoro tecnici differenziati su **base territoriale e/o funzionale**. Particolarmente felice per il supporto offerto agli enti locali sembra essere la scelta di **ripartizione delle task force su base territoriale** (es. sulla base degli ambiti socio-sanitari in Basilicata e su base provinciale in Emilia-Romagna, Lazio e Liguria).³⁰ Tuttavia, una criticità sottolineata da alcune Regioni nei loro Piani è legata al **numero delle risorse disponibili per le task force** a fronte degli effettivi fabbisogni di supporto degli uffici così come il rischio legato all'**integrazione del lavoro delle task force** nelle prassi amministrative degli altri uffici regionali.

Più semplice e lineare sembra, invece, la risposta organizzativa data a **livello comunale**. Osserviamo presso i Comuni di dimensione maggiore (es. i Comuni capoluogo delle Città Metropolitane) la **consapevolezza della necessità di riorganizzarsi** in ragione della mole di risorse da gestire, anche se le soluzioni adottate hanno necessariamente scontato il limite legato alla disponibilità di risorse.

²⁷ Corte dei Conti - *Prima Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, pagg. 218-219.

²⁸ Commissione europea DG Regio, *Tabelle di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa-Pacchetto di strumenti pratici*, pag.7.

²⁹ Corte dei Conti - *Prima Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, pagg. 121-124.

³⁰ Idem.

Di conseguenza, in alcuni casi è stata individuata una sezione specializzata all'interno delle strutture amministrative esistenti, assegnando personale aggiuntivo e/o un dirigente dedicato (es. Comune di Torino), altre volte è stata destinata una struttura amministrativa ad un servizio diverso ma con a capo il medesimo dirigente incaricato di gestire altri strumenti di investimento (es. Comune di Venezia), da ultimo, in alcuni casi la gestione dei fondi PNRR viene attuata mediante il medesimo ufficio e lo stesso personale che si occupa degli altri fondi (es. Comune di Bologna). Meno chiaro e fonte di maggiore preoccupazione è invece il livello di risposta dal punto di vista organizzativo degli **enti di governo locale di dimensioni minori**, che **già registrano ritardi nell'attuazione degli altri strumenti di investimento disponibili** (es. le risorse destinate alle Aree Interne) e nei confronti dei quali **occorre** auspicabilmente **rafforzare le misure di supporto** già attivate dal Governo (v. par. 3.1.1) e dalle Regioni.

Processi

La complessità e la durata delle procedure amministrative sono storicamente uno degli aspetti più critici nell'implementazione degli investimenti pubblici, anche a livello europeo.³¹ Secondo l'indagine EY, solo il 25% degli intervistati è convinto che il Sistema di Gestione e Controllo del PNRR renda agevole l'accesso ai fondi e la realizzazione degli interventi e **oltre il 50% degli intervistati** auspica la definizione e adozione di **procedure e modelli semplificati o innovativi per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione degli interventi**. È interessante sottolineare come vi sia un elevato grado di consapevolezza al riguardo soprattutto all'interno dello stesso settore pubblico, con quasi il 70% degli intervistati che ritiene prioritaria la semplificazione delle procedure, a fronte di un 30% di scelta da parte degli appartenenti al settore privato.

Se a livello centrale numerose soluzioni di semplificazione sono state già intraprese (soprattutto con riferimento alle regole per gli affidamenti pubblici), a livello locale, anche in ragione di **alcune ambiguità** nelle attività di competenza degli enti locali e **nella definizione di dettaglio dei processi** di monitoraggio, rendicontazione e controllo, non si registrano iniziative significative e strutturali di semplificazione. Si prefigura pertanto il rischio che anche le attività di implementazione del PNRR incontrino a livello locale gli **stessi colli di bottiglia e le stesse criticità attuative che hanno caratterizzato in alcuni casi le altre politiche di investimento** negli scorsi anni. In ragione anche dell'importanza riconosciuta a tale aspetto sia nell'ambito dell'indagine EY, sia nei Piani Territoriali adottati dalle Regioni, si ritiene prioritario **incrementare e sistematizzare gli interventi in tal senso**, al fine di **evitare duplicazioni nelle attività di monitoraggio, snellire il sistema dei controlli e velocizzare le attività di rendicontazione**, anche sviluppando le risultanze di analisi e benchmark disponibili per l'individuazione di buone pratiche, processi performanti e procedure migliori.³²

³¹ OECD, *Strengthening governance of EU funds under cohesion policy*, pag. 65.

³² MEF - Guida *Italiadomani - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article_00060/Presentazione-Master-PNRR-PMST2021920STLM03-3.pdf

Strumenti

Dal punto di vista degli strumenti si sta recuperando l'iniziale ritardo, fornendo agli enti le piattaforme, le soluzioni operative e la formazione necessaria per l'implementazione del Piano.

Principali strumenti attuativi che interessano gli enti locali

Sistema Informativo ReGIS - sistema per la gestione multilivello del PNRR, sviluppato dal MEF-RGS (v. art. 1, c. 1043, L. 178/2020) per convogliare le informazioni di monitoraggio relative a attuazione degli investimenti, adozione delle riforme e raggiungimento di target e milestone. Dopo una **fase iniziale di incertezza**, sono state recentemente pubblicate le circolari che disciplinano il funzionamento del sistema e l'accesso da parte dei soggetti attuatori³³, accompagnate da un ciclo di formazione che ha coinvolto gli enti locali. Al riguardo si individuano alcune criticità in termini di: (i) **modalità di interazione e colloquio tra il sistema ReGIS e i sistemi informativi locali** già in dotazione delle Regioni e utilizzati generalmente dagli enti locali per la gestione della politica di coesione; (ii) **funzionalità per le Regioni** nei casi in cui queste non fossero soggetti attuatori, nell'ottica di assicurare un allineamento informativo sulle attività realizzate sui loro territori; (iii) **completezza delle informazioni monitorate sul sistema** ai fini del presidio dell'attuazione e del monitoraggio dell'avanzamento (anche endo-procedimentale) degli investimenti;

Linee Guida e Modelli operativi - strumenti operativi predisposti ai sensi della L. 108/2021 dal Servizio Centrale per le Amministrazioni responsabili e non direttamente per gli enti locali. Si rileva al riguardo la criticità degli enti locali nell'essere coinvolti nell'implementazione di diversi investimenti, ognuno con **regole di accesso e criteri e modelli di rendicontazione specifici**. Tale diversità **rischia di aggravare il carico amministrativo** in capo a soggetti - soprattutto quelli di dimensione minore - già in difficoltà nell'attuazione delle politiche di investimento ordinarie;

Piattaforma "Capacity Italy" - uno sportello tecnico a supporto della PA, già menzionata nei paragrafi precedenti (v. par. 3.1.1).

3.1.3 Pianificazione strategica e coordinamento

La dimensione della pianificazione strategica fa riferimento a vari aspetti lungo il ciclo d'investimento.³⁴

Sviluppo della strategia e pianificazione

La **strategia del PNRR** è stata definita a livello centrale e il coinvolgimento iniziale degli enti locali è apparso relativamente marginale. A livello di pianificazione regionale, si segnalano i **Piani territoriali** definiti per gli incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti da attivare nelle Regioni/Province autonome e per gli enti locali.

Coordinamento nella selezione e attuazione del progetto con partecipazione dei portatori di interessi

Come evidenziato dalla Corte dei Conti alla luce dell'analisi sinottica dei Piani Territoriali³⁵, in linea con quanto previsto dal dPCM 12 novembre 2021, la governance territoriale in ciascuna Regione prevede l'istituzione di una **Cabina di regia (CdR)**, un organismo decisionale strategico a carattere collegiale. La CdR rappresenta una sede di confronto e coordinamento tra la Regione e il sistema delle autonomie locali, nonché di ascolto dei portatori di interessi. L'obiettivo è condividere informazioni circa lo stato di avanzamento delle attività e le eventuali criticità riscontrate (e possibili proposte di miglioramento). In aggiunta a questo, talune Regioni hanno affidato alla CdR un ruolo di coordinamento interistituzionale e di raccordo con altri strumenti di programmazione attivi nel territorio.

Nonostante lo sforzo compiuto dal Governo nel definire un sistema di governance che tenga conto delle competenze e del ruolo delle Regioni nella programmazione degli interventi, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha di recente espresso le proprie preoccupazioni sulle modalità di programmazione e attuazione delle richiamate attività di coordinamento. Nel corso del 2021, infatti, la Conferenza ha evidenziato un'interlocuzione frammentata e assai parziale, articolata peraltro solo per alcuni delimitati ambiti di intervento settoriali³⁶.

³³ <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/24-06-2022/pnrr-ecco-circolari-regis>

³⁴ Commissione europea DG Regio, *Tabella di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa - Pacchetto di strumenti pratici*, pag. 7.

³⁵ Corte dei Conti - *Prima Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, pagg. 121-124.

³⁶ Posizione della conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sulla relazione del governo sull'attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) (Audizione del 9 febbraio 2022, presso la Commissione V (Bilancio) della Camera dei Deputati)

Le medesime valutazioni sono emerse nell'indagine EY, in occasione del quale **gli intervistati hanno espresso difficoltà nel coordinamento tra le diverse amministrazioni e i diversi livelli dell'amministrazione pubblica.**

Coordinamento nel monitoraggio e la valutazione

Sempre alla CdR è affidata la verifica sullo stato d'avanzamento del PNRR ai fini della predisposizione del **"Rapporto di monitoraggio e valutazione"**, documento trasmesso su base trimestrale al Dipartimento della Funzione pubblica, con indicazione delle attività svolte, eventuali problematiche individuate e soluzioni adottate. Da segnalare in merito, le difficoltà che potranno emergere nel garantire una certa complementarità tra le risorse PNRR e quelle della politica di coesione, considerati i diversi orizzonti temporali e le difformi regole di rendicontazione/ controllo/ attuazione/ monitoraggio delle attività.

Da ultimo, in merito al coordinamento nel monitoraggio e valutazione degli interventi, il Governo ha raccolto l'allarme dei sindaci e degli amministratori locali istituendo un **tavolo di lavoro, coordinato congiuntamente dal Dipartimento della Funzione pubblica e dal Dipartimento degli Affari regionali e le Autonomie**, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell'Economia, del Dipartimento per le politiche di coesione, delle Regioni, Province e Comuni, volto a monitorare le modalità di funzionamento degli strumenti introdotti a sostegno degli enti locali, così come l'efficacia della loro attuazione e le eventuali necessità aggiuntive che potrebbero emergere sui territori³⁷.

3.1.4 Condizioni quadro abilitanti

Infine, secondo il quadro analitico OCSE, la presenza di condizioni quadro abilitanti a livello di paese e di sistema socioeconomico risulta fondamentale per la creazione di un ambiente che consenta a tutti i livelli di governo e a tutti gli attori di realizzare l'investimento pubblico in modo efficace.³⁸

Al riguardo **molto è stato fatto** dall'Italia nella prima fase di attuazione del PNRR, con l'adozione di un elevato numero di riforme previste per i

primi semestri, e altrettanto è stato messo in campo dal sistema Paese per il rispetto delle condizioni abilitanti previste dalla nuova politica di coesione 2021-2027³⁹.

Principali misure di riforma che interessano gli enti locali, come da L. 108/2021

Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)⁴⁰ - un documento unico che a partire dal 1° luglio 2022 assorbe molti dei documenti di programmazione degli obiettivi, della performance, di organizzazione e gestione delle risorse umane che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente (es. Piano della performance, Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza, etc.) e mira a portare chiarezza e ordine nell'operato dei singoli uffici.

Poteri sostitutivi - l'art. 12 stabilisce che il mancato rispetto degli obblighi e degli impegni presi dai soggetti attuatori, nonché il ritardo, l'inerzia o la difformità nell'esecuzione dei progetti rendono possibile l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del Governo. Questi consentono di attribuire a un altro ente o ad un commissario il potere di adottare gli atti di esecuzione dei progetti. Pertanto, in caso di criticità incontrate dagli enti locali, appare elevato il rischio che, all'approssimarsi delle prime scadenze temporali, il Governo preferisca esercitare i propri poteri sostitutivi, concentrando al centro la gestione delle risorse PNRR;

Superamento del dissenso - l'art. 13 prevede la possibilità di attivare i poteri sostitutivi non soltanto nei casi sopra richiamati ma, a determinate condizioni, anche in caso di dissenso, diniego o opposizione proveniente da un'Amministrazione (statale o locale) che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR.

Nel complesso, le misure adottate, insieme alle semplificazioni in termini di procurement (v. par. 3.2), creano un quadro normativo adeguato (o più adeguato) all'attuazione degli investimenti nei tempi previsti dal Piano. Occorrerà tuttavia assicurare l'adozione di tutti i decreti attuativi necessari alla piena realizzazione delle riforme adottate e continuare con il processo di adozione delle riforme previste per i prossimi semestri. L'utilizzo da parte del Governo dei poteri sostitutivi e di superamento del dissenso dovrà comunque **garantire il corretto coinvolgimento degli enti locali nel processo di attuazione.**

³⁷ <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-02-2022/pnrr-nasce-un-tavolo-di-monitoraggio-delle-misure-rafforzare-gli-enti>

³⁸ Commissione europea DG Regio, *Tabelle di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa - Pacchetto di strumenti pratici*, pg.7.

³⁹ V. allegati III e IV del Regolamento (UE) 2021/1060.

⁴⁰ <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/30-06-2022/piao-ecco-i-decreti-sul-piano-integrato-di-attivita-e>

3.2 Accelerare la progettazione e la collaborazione pubblico-privato

L'uso efficiente delle risorse PNRR passa senz'altro da una programmazione e pianificazione strategica puntuale e partecipata, che sia in grado di andare oltre l'esigenza immediata e contingente della mera allocazione di tali fondi, nella prospettiva di dare un nuovo orientamento all'intero sistema di attuazione del PNRR che si è andato delineando in questo primo anno di esecuzione. Sin dall'avvio del Piano, si è parlato di frequente dello scarso coinvolgimento del territorio e dell'intera platea di *stakeholder* pubblici e privati nella fase di definizione delle strategie di intervento. Tuttavia, è proprio dall'ascolto dei diversi livelli di *governance* e dei diversi attori che deve muovere un efficiente approccio di programmazione, in grado di cogliere tutte le opportunità di sviluppo e di crescita economico-sociale, assicurando da un lato il pieno ed efficace utilizzo dell'ingente quantitativo di risorse finanziarie (UE e nazionali) disponibili, dall'altro la rilevazione e il soddisfacimento dei fabbisogni del territorio e del sistema produttivo.

Ad oggi, permane tuttavia uno **scarso coinvolgimento degli stakeholder**. L'avvio della fase attuativa del Piano appare caratterizzata da meccanismi di comunicazione, di diffusione delle informazioni e di ingaggio del territorio, delle imprese e del mondo accademico non del tutto adeguati e sufficienti ad assicurare la convergenza tra i livelli di *governance* centrale e locale, ma soprattutto tra il mondo pubblico ed il mondo privato. Questi ultimi, infatti, come avvalorato anche dagli esiti dell'indagine *EY Pulse NextGenerationEU - PNRR Italia Domani*, rivelano percezioni non del tutto allineate rispetto all'effettiva adeguatezza dell'iniziativa *Next Generation EU*, del PNRR e di tutti gli aspetti relativi all'efficace implementazione degli interventi, ai sistemi di gestione e controllo, nonché alla generazione di nuove competenze e nuovi modelli di cooperazione.

Emerge quindi in maniera netta l'idea che non sia sufficiente la messa a disposizione di ingenti quantitativi di risorse per promuovere iniziative di sviluppo e di crescita, ma che l'utilizzo degli stessi debba essere necessariamente preceduto e accompagnato da un **percorso partecipato di co-programmazione degli interventi e delle politiche di sviluppo, in una prospettiva di innovazione aperta che coinvolga gli attori economici e sociali del territorio, le imprese, i centri di ricerca e le autorità pubbliche, col fine di intercettare i reali fabbisogni di crescita**. A questo percorso occorre poi affiancare un modello di coordinamento territoriale che individui le priorità ed eviti la duplicazione di iniziative e finanziamenti sui territori. Ma non solo. Occorre necessariamente ripensare e ridisegnare **modelli di co-progettazione degli interventi che siano in grado di assicurare la definizione e la realizzazione di progetti qualitativamente adeguati, cantierabili, efficaci e sostenibili nel medio-lungo periodo, in grado di generare valore per l'intero sistema-Paese**. Un modello fondato e proiettato verso una migliorata **capacità di dialogo tra i diversi attori, in particolare del mondo pubblico e del mondo privato** che, attraverso lo strumento del **partenariato pubblico-privato (PPP)**, possono assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti finanziati dal PNRR, un effetto di leva finanziaria esercitato dai capitali privati rispetto ai finanziamenti pubblici, l'attrazione e diffusione di competenze specifiche in grado di migliorare ed efficientare le iniziative e l'azione della pubblica amministrazione. Al fine di favorire ed incentivare la partecipazione del mondo privato nella realizzazione dei progetti finanziati dal PNRR occorre tuttavia intervenire sull'attuale normativa recata dal Codice dei Contratti Pubblici, nell'ottica di un maggiore snellimento e semplificazione delle procedure correlate.

3.3 Garantire la sostenibilità finanziaria degli investimenti

L'ammontare complessivo delle risorse del PNRR, pari a 191,5 miliardi di euro - da impiegare nel periodo 2021-2026 - è ripartito tra risorse erogate dalla CE a fondo perduto sotto forma di sovvenzioni (68,9 miliardi di euro) e risorse erogate sotto forma di prestiti (122,6 miliardi di euro) che dovranno essere progressivamente restituiti dall'Italia a partire dal 2026 e senza i quali il PNRR sarebbe stato caratterizzato da una portata e da opportunità di sviluppo significativamente più limitate.

L'utilizzo di un così cospicuo ammontare di risorse si inserisce nella peculiare dimensione *performance based* del PNRR mediante un circuito finanziario che fa perno su procedure di rendicontazione e di **trasferimento di risorse basate su una modalità a "rimborso" delle spese effettivamente sostenute e riconosciute dalla CE unitamente e coerentemente al conseguimento di M&T negoziati.**

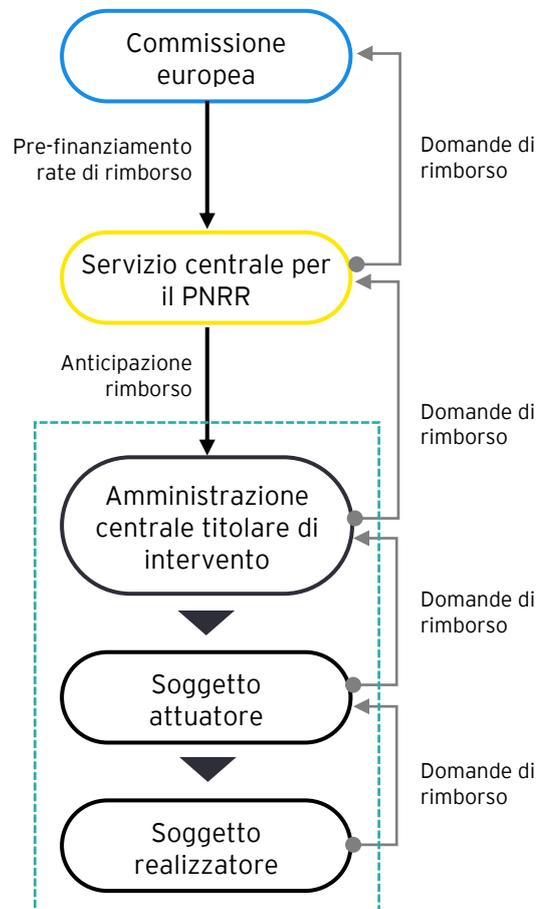
Un circuito quest'ultimo particolarmente complesso, che passa non solo attraverso un articolato meccanismo di step procedurali ed autorizzativi, ma che prevede anche il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti, eterogenei per livello di *governance* di appartenenza e per adempimenti richiesti.

Fatte salve le modalità di erogazione del prefinanziamento da parte della CE ed il successivo trasferimento da parte del Servizio Centrale per il PNRR (MEF) di una quota di risorse a titolo di anticipazione alle Amministrazioni titolari e ai soggetti attuatori, l'erogazione dei successivi contributi avviene sulla base di un meccanismo a cascata che prevede:

la trasmissione, a cadenza bimestrale, da parte dei soggetti attuatori degli interventi alle Amministrazioni titolari di riferimento di domande di rimborso relative alle spese effettivamente sostenute, corredate da documentazione in grado di attestare lo stato di avanzamento dei progetti e il grado di conseguimento dei relativi M&T;

1. conseguentemente, effettuati i necessari controlli, le Amministrazioni titolari effettuano a loro volta una domanda di rimborso al Servizio Centrale per il PNRR (MEF);

2. in seguito alle opportune verifiche di merito, il Servizio Centrale per il PNRR provvede, sulla base delle domande di pagamento ricevute, al trasferimento dei fondi dal Fondo di Rotazione alle Amministrazioni titolari oppure direttamente ai Soggetti attuatori dei progetti. Su base semestrale, il Servizio Centrale per il PNRR provvede anche alla trasmissione di apposite domande di pagamento alla CE;
3. la CE, effettuata l'istruttoria della domanda di pagamento presentata, verificato l'effettivo raggiungimento di M&T correlate e ricevuto il parere del Comitato economico e finanziario, in caso di esito positivo, entro 3 mesi dalla ricezione della richiesta di pagamento provvede all'erogazione e all'accredito delle risorse finanziarie sul Fondo di rotazione del MEF. Qualora, invece, la CE accertasse il mancato o non soddisfacente conseguimento di M&T, il pagamento della totalità o di parte dei contributi finanziari sarebbe sospeso.



Il circuito descritto si fonda quindi sulla regola per cui al fine di ricevere i contributi dovuti, il sistema-Paese deve non solo dimostrare di saper spendere, ma anche di avere **capacità di spesa e quindi la disponibilità della liquidità necessaria ad assicurare la realizzazione degli interventi e la relativa sostenibilità finanziaria**. I flussi di cassa descritti implicano infatti la capacità dell'intero sistema di disporre in itinere della liquidità necessaria per accedere ai finanziamenti e garantire una tempestiva e puntuale realizzazione degli interventi programmati, con lo scopo non solo di rispettare i cronoprogrammi attuativi e di spesa negoziati con la CE, ma anche di assicurare la continuità dei flussi di cassa, evitando l'attivazione di meccanismi di sospensione dei pagamenti e la contrazione delle tempistiche realizzative.

Un siffatto circuito finanziario fa emergere alcune difficoltà e criticità legate proprio alla capacità dell'intero sistema di soggetti attuatori PNRR di assicurare l'anticipazione dei fondi necessari alla realizzazione degli interventi.

Questo vale soprattutto con riferimento agli Enti Locali e alle imprese. Soggetti per i quali l'allarme liquidità e sostenibilità finanziaria rappresenta un tema caldo, da anni all'ordine del giorno e ulteriormente inasprito dalle sofferenze finanziarie causate dalla pandemia. Affinché un tale circuito "a rimborso" possa essere pienamente operativo ed efficace, **l'anticipazione e l'immissione di capitale pubblico e privato necessita di essere supportato con misure di sostegno**. A tal proposito, sono state varate alcune misure di deroga in merito agli ordinamenti contabili degli Enti Locali per assicurare una più agevole attuazione del PNRR, favorendo soprattutto le PA locali in condizioni di disavanzo. Ma non basta. Occorre sostenere e accelerare l'attuazione del PNRR attraverso **partnership pubblico-privato virtuose, strumento leva di sviluppo sempre più tangibile per l'intero sistema-paese**. Per assicurare un'efficace collaborazione, risulta però di fondamentale importanza prevedere e potenziare non solo misure di sostegno pubblico alle imprese, ma anche aumentare la propensione e il livello di fiducia delle stesse rispetto all'investimento di proprio capitale, che, come comprovato anche dai risultati dell'indagine EY *Pulse NextGenerationEU* -

PNRR Italia Domani, risulta non essere particolarmente elevato.

Qui, si inserisce la necessità di **attribuire un ruolo di maggior rilievo - nell'ambito del PNRR e non solo - anche agli operatori finanziari nell'ottica di assicurare l'erogazione di prestiti e delle necessarie garanzie sul capitale investito da parte delle imprese, con lo scopo di sostenere ed accelerare, laddove possibile, l'attuazione del Piano e dei suoi investimenti assicurando la disponibilità della liquidità necessaria alle imprese (soprattutto per le PMI e le società a media e piccola capitalizzazione)**, che oggi vivono anche elevate condizioni di incertezza legate alle difficoltà logistiche e di approvvigionamento derivanti dal mutato contesto geopolitico ed economico internazionale e all'inflazione legata in particolare all'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia.

Alcune iniziative sono già state avviate (es. iniziative di Confindustria e Banca Intesa, di Cassa Depositi e Prestiti insieme al Fondo Europeo per gli Investimenti e al Mediocredito Centrale), ma circoscritte da direttrici e criteri di accesso alquanto stringenti. Un allentamento dei vincoli e un potenziamento delle misure di sostegno (i.e. ulteriori accordi con gli istituti di credito) rappresenterebbero azioni dall'impatto fortemente positivo per il sistema produttivo nel suo complesso e per l'attuazione del PNRR. Questo anche nell'ottica di **assicurare una sostenibilità finanziaria degli interventi non solo nel corso della relativa fase attuativa, ma soprattutto nel lungo periodo**. La sostenibilità finanziaria di lungo periodo degli investimenti PNRR (da assicurare post-2026) rappresenta infatti un tema particolarmente delicato e connesso alla necessità dell'Italia di provvedere alla restituzione delle risorse ottenute dalla CE a titolo di prestito, a partire dal 2026. Ciò comporta la necessità di realizzare investimenti proficui, in grado di generare autonomamente flussi di cassa in entrata attraverso i quali raccogliere ricavi sufficienti a sostenere la restituzione del capitale prestato.

3.4 Impostare efficienti procedure di monitoraggio e controllo

Al fine di garantire una tempestiva attuazione degli interventi PNRR e fare in modo che le risorse disponibili si traducano rapidamente in interventi di accelerazione della crescita economica e sociale del nostro Paese, assume rilievo primario la creazione di un **sistema strutturato di monitoraggio dell'avanzamento complessivo**, in grado di esaminare tutte le variabili e le dimensioni di cui si compone il Piano **al fine di restituire dati chiari, affidabili e strutturati agli stakeholders coinvolti e all'intera cittadinanza**.

Ad oggi, nonostante siano state rese pubbliche informazioni inerenti la programmazione e l'attuazione del PNRR mediante molteplici tipologie di fonti (i.e. relazioni, resoconti, analisi, ecc..), emerge a gran voce, da esponenti del mondo pubblico e privato, **l'esigenza di maggiore trasparenza e disponibilità di informazioni strutturate e in formato open**, per comprendere in maniera semplice e a pieno l'impatto del PNRR sull'intero sistema-Paese e il suo effettivo stato di attuazione. In particolare, tra gli elementi informativi più importanti si rileva, ad esempio:

- ▶ una migliorabile condivisione di informazioni in formato open sulle risorse PNRR e del Piano nazionale complementare assegnate alle Amministrazioni titolari, ripartite sul territorio e spese con riferimento ai singoli interventi del Piano, nonché sulle tempistiche realizzative e gli obiettivi da conseguire con cadenza semestrale per ogni singolo intervento;
- ▶ una non piena disponibilità di informazioni strutturate, puntuali e tempestive rispetto alla localizzazione degli investimenti e alle opportunità pubblicate dalle Amministrazioni titolari e dai soggetti attuatori (bandi, avvisi e altre procedure pubbliche) per la presentazione e selezione di progetti e servizi per l'attuazione degli interventi PNRR;

- ▶ una migliorabile condivisione di informazioni specifiche rispetto al contributo (in termini %) che ogni riforma e investimento del PNRR fornisce al conseguimento delle priorità trasversali del Piano (trasformazione digitale, transizione green, parità di genere, occupazione giovanile, riduzione dei divari territoriali) e dei criteri utilizzati per valutarne l'efficacia (i.e. indicatori di risultato)

In questo contesto, si aggiunge anche l'attuale indisponibilità di strumenti di monitoraggio innovativi, basati su sistemi di cruscottistica intelligente in grado di supportare e potenziare la capacità e la qualità dei processi decisionali degli attori coinvolti nella *governance* del Piano, favorendo l'eventuale rilevazione di rischi/criticità e la definizione di correlate misure correttive/migliorative volte a massimizzare l'impatto derivante dall'attuazione degli interventi.

Al fine di fornire una risposta efficace al fabbisogno informativo e di monitoraggio dell'attuazione del PNRR, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Servizio Centrale per il PNRR del MEF ha messo a punto un sistema di monitoraggio, condiviso con [circolare del 21 giugno 2022, n. 27](#), che prevede la rilevazione e la messa a disposizione da parte delle Amministrazioni titolari, per ciascun intervento, dei dati di pianificazione (obiettivi e traguardi previsti, costi programmati, cronoprogrammi procedurali) e di attuazione (step procedurali con le relative tempistiche, spesa sostenuta, obiettivi conseguiti). Al fine di rendere queste indicazioni pienamente operative, il Servizio Centrale per il PNRR ha sviluppato il **sistema informatico ReGiS** specificamente rivolto alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR, nonché a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa applicabile. Parte ora la macchina di raccolta e alimentazione del sistema informatico ReGiS che necessariamente dovrà passare per un periodo transitorio di formazione degli utenti chiamati a censire, per conto delle Amministrazioni titolari, le diverse progettualità PNRR e che una volta entrato a pieno regime consentirà di poter disporre di uno strumento di scambio elettronico dei dati in linea con il sistema di monitoraggio nazionale degli investimenti pubblici.

In questa fase, risulta, pertanto, essenziale garantire un costante affiancamento e un supporto rafforzato alle Amministrazioni titolari coinvolte fornendo informazioni chiare e *task force* di supporto, esperte nella gestione dei processi di monitoraggio degli investimenti legati alla realizzazione delle politiche pubbliche.

Nell'ambito del PNRR (e in generale dei fondi europei), la funzione del controllo assume una significativa rilevanza, dovendo l'Italia assicurare l'adozione di tutte le misure necessarie a tutelare gli interessi finanziari dell'UE e il buon andamento dell'azione amministrativa, garantendo da un lato un utilizzo dei fondi conforme alla normativa europea e nazionale vigente, dall'altro l'assunzione di tutte le **misure necessarie a garantire la prevenzione, l'individuazione e la correzione di irregolarità** (i.e. frodi, doppio finanziamento, casi di corruzione, conflitti di interesse), con eventuale recupero degli importi indebitamente erogati. In ambito PNRR, gli oneri derivanti dagli adempimenti di verifica e controllo di procedure, spese sostenute e M&T conseguite sono in capo alle Amministrazioni titolari e, soprattutto, ai Soggetti Attuatori, chiamati ad effettuare - *ex ante, in itinere ed ex post* - controlli interni di legalità e amministrativo-contabili per assicurare una sana e corretta gestione finanziaria, fisica e procedurale, evitando di incorrere in casi di irregolarità.

La proliferazione degli adempimenti in capo ai soggetti demandati all'attuazione del PNRR implica non soltanto la necessità per questi soggetti di dotarsi di efficaci **sistemi di gestione e controllo interni basati su processi e strutture consolidate**, ma soprattutto una **significativa revisione del processo di controllo, da orientare sempre di più verso le strategie e i sistemi antifrode messi a punto a livello UE**, mirati ad alcune specifiche fattispecie di rischio (i.e. quelli connessi agli appalti pubblici) e basati su metodologie di campionamento che fanno perno sulla conduzione periodica di analisi per la valutazione dei rischi di irregolarità (i.e. con cadenza annuale) attraverso strumenti informatici (sistema *Arachne*) in grado di integrare dati endogeni ed esogeni al contesto di riferimento e di sintetizzarli con una molteplicità di indicatori di valutazione.

La revisione del modello passa, tuttavia, anche attraverso la **semplificazione delle procedure e la riduzione delle tempistiche di controllo da parte degli organi nazionali** deputati (i.e. Corte dei conti, Uffici di bilancio centrali, ecc.) che, per quanto fondamentali, non devono in alcun modo compromettere l'efficacia delle attività di verifica, in un contesto come quello italiano caratterizzato da considerevoli livelli di frodi e irregolarità.



4

Conclusioni

Dall'analisi delle informazioni disponibili e dalle risultanze della survey EY emerge nel complesso un quadro positivo, vengono promosse le priorità individuate nel Piano, lo stato di attuazione ad oggi convince e rispetta pienamente le tempistiche previste e molte sono le attività intraprese verso la semplificazione e il rafforzamento della capacità amministra dei soggetti interessati. Il Piano si accinge tuttavia ad entrare in una nuova fase di attuazione, in cui sarà sempre più preminente il ruolo svolto dagli enti locali e emergeranno con maggiore preminenza le esigenze di velocizzazione delle procedure di acquisto, verifica della sostenibilità finanziaria degli interventi e ulteriore efficientamento e semplificazione dei processi amministrativi.

Pertanto, a conclusione della rassegna effettuata, si presentano di seguito delle proposte di azioni e soluzioni concrete e di rapida attuazione, proposte che riteniamo rispondano ai fabbisogni e alle potenziali criticità individuate nel corso dell'analisi e consentano una gestione ottimale dei rischi nella fase attuativa, nel segno della buona governance e gestione degli investimenti pubblici.

Stakeholder engagement e comunicazione istituzionale-partenariale

Le sfide che attendono la realizzazione del PNRR non possono prescindere da meccanismi di *engagement* strutturale e istituzionale degli *stakeholder*, a vario titolo, coinvolti nell'attuazione del programma. Il coinvolgimento dei diversi portatori d'interesse nella definizione delle strategie di intervento, degli indirizzi attuativi e di coordinamento delle politiche rappresenta, infatti, un tema chiave non solo dal punto di vista dell'etica e della partecipazione pubblica, quanto per la stessa competitività del sistema-Paese.

La **comunicazione pubblica** continua a essere sottovalutata e sottoutilizzata come strumento di realizzazione degli obiettivi di *governance*, mentre il dialogo tra amministrazione centrali e locali e tutti gli attori coinvolti risulta fondamentale per la buona riuscita del PNRR. A tal fine, è necessario che le istituzioni riconoscano le attività di comunicazione quale **leva strategica non solo per diffondere messaggi o creare consenso, ma anche per agevolare la progettazione e l'attuazione di investimenti così ambiziosi attraverso un dialogo costruttivo con i diversi stakeholder e con il territorio**, in un'ottica di innovazione e crescita sostenibile del Paese. In una logica di "*engagement*", la comunicazione con il territorio deve essere costante sia attraverso incontri con istituzioni ed enti locali, sia con il mondo dell'imprenditoria e dell'associazionismo e ciò può essere assicurato attraverso la definizione di un ampio **progetto di comunicazione integrata**, guidato da competenze multidisciplinari e modelli flessibili e soprattutto inclusivi. Un modello certamente orientato a obiettivi di efficacia ed efficienza, ma anche attento a logiche di impatto reputazionale rispetto alle politiche e alla dimensione istituzionale pubblica.

La piena e corretta attuazione di un programma di investimento così sfidante come il PNRR deve essere necessariamente supportata da meccanismi di **comunicazione costante**, rivolti sia verso l'interno sia verso l'esterno: sono, infatti, necessarie **procedure strutturate e strumenti di monitoraggio** (mediante *analytics*), **open data, strumenti e iniziative di comunicazione istituzionale e partenariale** per coinvolgere gli *stakeholder* nell'attuazione degli indirizzi strategici (pre-condivisi), ma soprattutto per assicurare la diffusione capillare di tutti gli obiettivi, iniziative, procedure ed opportunità del PNRR, valorizzando e utilizzando i dati raccolti anche in ottica di comunicazione e **diffusione dei risultati conseguiti**.

A tal fine, è fondamentale strutturare ed utilizzare i **canali di comunicazione più adeguati e linguaggi contemporanei**, abilitare i principali **network di comunità e di condivisione** con competenza strategica e tecnica oggi esistenti e promuovere l'importanza della misurazione e condivisione dei risultati, fornendo agli *stakeholder* e ai cittadini risposte precise, puntuali, rapide e chiare sul mondo PNRR.

Analisi dati e reporting

Il monitoraggio, oltre a costituire la fonte ufficiale dei dati dei diversi investimenti - anche con specifico riferimento alle informazioni relative al calcolo e alla verifica del raggiungimento di milestone e target - è anche il **principale strumento conoscitivo** a disposizione delle Amministrazioni per adempiere all'obbligo di garantire l'efficace, efficiente e corretta gestione e attuazione delle operazioni finanziate. Esso rappresenta un **fondamentale processo di osservazione dell'attuazione delle politiche di sviluppo**, ponendosi quale strumento di supporto ai fini dell'ottimizzazione dei processi di programmazione, attuazione e sorveglianza.

Con l'entrata a regime del sistema ReGS, affinché sia possibile estrarre tutto il potenziale informativo dalla **quantità straordinaria di dati** di monitoraggio che saranno registrati e consultati occorre innanzitutto assicurare, da un lato, accessibilità, immediatezza e fruibilità delle informazioni, dall'altro, significatività, mettendo i dati in relazione tra loro e, eventualmente, con appropriate banche dati esterne. In assenza di tali caratteristiche non sarebbe possibile valorizzare i dati ed estrarne tutto il potenziale informativo al fine di soddisfare le esigenze in termini di:

- ▶ coordinamento tra i diversi livelli istituzionali e con gli altri strumenti di investimento;
- ▶ comparazione della performance di diversi investimenti;
- ▶ verifica delle previsioni di raggiungimento di milestone e target;
- ▶ individuazione tempestiva delle criticità nel corso dell'attuazione;
- ▶ gestione complessiva dei rischi, soprattutto del rischio di irregolarità e frode.

È necessario, pertanto, che gli strumenti che stanno entrando in funzione compiano un salto verso **modelli informativi e di reporting dinamici**, già predisposti per l'elaborazione, l'aggregazione e

l'analisi automatizzata dei dati al fine di ottenere informazioni aggiornate, ad alto valore aggiunto e facilmente accessibili attraverso una rappresentazione sintetica e che consentano in *near real time* e ovunque di avere accesso ad un quadro completo informativo completo sugli interventi: numero di interventi, soggetti attuatori, importi già impegnati e ancora da stanziare, stato di avanzamento delle attività, ecc.

Come emerso nell'analisi, tale soluzione sarebbe particolarmente importante per migliorare ulteriormente il **coordinamento e garantire l'allineamento informativo tra le diverse Amministrazioni e i diversi livelli amministrativi** (necessità emersa anche in occasione della survey EY). Tale soluzione gioverebbe sia alle **Amministrazioni titolari**, che si doterebbero così di un vero e proprio "pannello di controllo" degli investimenti di cui sono responsabili, sia le **Regioni**, che sembra registrino oggi alcune difficoltà ad avere una visione aggiornata e complessiva degli interventi attuati direttamente da altri soggetti pubblici sul proprio territorio.

Strumenti di valutazione dei progetti

Al fine di assicurare la qualità della progettazione, sarebbe opportuno dotarsi di strumenti e metodologie per una valutazione il più possibile obiettiva dei progetti PNRR.

Una possibile soluzione potrebbe essere, ad esempio, quella di ricorrere a **modelli di "scoring" dei progetti** stessi, con l'intento, secondo un approccio *data-centric*, di **convertire informazioni qualitative in informazioni quantitative** per operare una valutazione puntuale dei progetti e identificarne i punti di forza o di debolezza, e consentirne, di conseguenza, un eventuale *fine tuning* in fase attuativa.

In particolare, al fine di ottenere un *ranking* utile e coerente con l'esigenza di migliorare la qualità della progettazione, sono fondamentali due chiavi di lettura:

- ▶ evidenziare i progetti che rispondono agli obiettivi principali del PNRR (e.g., elevata cantierabilità, o progetti che promuovono la transizione energetica e/o digitale)
- ▶ evidenziare la qualità progettuale secondo diverse dimensioni oggettive.

L'approccio metodologico su cui fondare il modello di "scoring" deve necessariamente prevedere delle valutazioni di carattere più generale, che possano far emergere il **valore strategico del progetto** secondo gli scopi principali del PNRR (e.g., sostenibilità e rendimento sociale). Allo stesso tempo, deve anche dare la possibilità di una valutazione che, aumentando il dettaglio dell'analisi, evidenzi il **grado di qualità e di completezza della proposta**, anche in ottica di fattori sociali (ad es. valutandone la congruità economica, l'impatto occupazionale, l'individuazione degli *stakeholder*, ecc.).

Il modello potrebbe supportare la valutazione dei progetti con l'intento di assicurare la selezione delle iniziative che riflettano il raggiungimento di alcune caratteristiche essenziali in ognuna delle aree di valutazione, secondo criteri oggettivi. Inoltre, ciascuna area di valutazione dovrebbe prevedere la definizione di alcuni elementi di base minimi che permettono di abbassare la discrezionalità del valutatore nelle domande di natura qualitativa e di assegnare un punteggio trasparente.

Rafforzamento sistema antifrode

Le politiche di contrasto alle frodi nell'ambito del PNRR assumono un ruolo fondamentale per assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'UE e il buon andamento dell'azione amministrativa. A tal fine è importante che tali politiche siano orientate da solidi e comuni principi cardine, tesi ad indirizzare, in tutti gli ambiti di intervento del PNRR, una uniforme applicazione di politiche di gestione del rischio. Ancorché l'applicazione necessiti di adattamenti per tenere conto di specificità rispetto alle misure definite ed ai livelli di gestione, il modello metodologico ed i requisiti di base dei programmi di controllo antifrode devono rispondere ad un'impostazione omogenea, per ricercare efficacia pur garantendo uniformità di approccio.

Fra i principi fondanti assumono una rilevanza basilare:

- ▶ la previsione di solidi processi di identificazione e valutazione dei rischi;
- ▶ il disegno di controlli di tipo *preventive e detective*;
- ▶ la governance ed i ruoli di controllo di primo, secondo e terzo livello;
- ▶ la generale diffusione di un'adeguata cultura della prevenzione e del contrasto alle frodi.

L'impiego della tecnologia assume un ruolo determinante nella riuscita dei programmi di contrasto alle frodi. In un contesto caratterizzato da elevata complessità, stratificazione e dispersione dei processi e delle attività di gestione, l'utilizzo intelligente di strumenti e tecniche di acquisizione, elaborazione ed interpretazione dati diventa imprescindibile.

Altresì importante è la capacità sistemica di combinare le fonti informative a disposizione, creando indicatori di rischio frode in grado di intercettare palesi incongruenze nei requisiti dei richiedenti e nelle attività che si vuole finanziare. A livello applicativo, il sistema di controllo antifrode deve essere verticalmente disegnato ed implementato tenendo conto delle fasi tipiche dei procedimenti (i.e. istruttoria, monitoraggio, ecc..) esposti a schemi e tipologie di rischio che presentano specificità proprie e che vanno analiticamente rilevate per la definizione dei controlli più appropriati. Al pari, le metodologie di controllo ed i sistemi a supporto devono garantire il migliore rapporto costo/beneficio nell'esecuzione di controlli massivi a tappeto o, ove ciò non sia possibile in ragione dei volumi, su porzioni campionarie di transazioni.

Azioni legislative per favorire la collaborazione pubblico-privato

Al fine di favorire ed incentivare la partecipazione del mondo privato nella realizzazione dei progetti finanziati dal PNRR occorre intervenire sull'attuale normativa recata dal Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) sulle forme di partenariato pubblico privato. Ci si riferisce agli articoli 180 e seguenti del D.Lgs. n. 50/2016. A tale riguardo, occorrerebbe:

- ▶ regolamentare una procedura snella, ma con regole chiare e di facile applicazione, per la sollecitazione del mercato finalizzata alla presentazione di proposte ad iniziativa di parte ex art. 183, comma 15: ad oggi tale possibilità non è contemplata dal Codice anche se utilizzata nella prassi con modalità non sempre omogenee tra loro;
- ▶ semplificare la presentazione delle proposte ad iniziativa di parte: attualmente, ai sensi dell'art. 183, comma 15 del Codice, una proposta di PPP, per poter essere valutata ai fini della dichiarazione di pubblico interesse, deve essere corredata da una mole di documentazione (tra cui il Progetto di Fattibilità Tecnico Economica, il piano economico finanziario asseverato) che rende la redazione di tali proposte, oltre che molto costosa, spesso di difficile attuazione in assenza della disponibilità dei luoghi in cui realizzare i progetti e dei dati necessari per la progettazione e, comunque, richiede tempi eccessivi incompatibili con le esigenze di celerità di attuazione del progetto;

Inoltre, per favorire la partecipazione del mondo privato anche nella predisposizione dei progetti ai fini della loro ammissione a finanziamento occorre definire modalità di coinvolgimento dei partner privati che, pur rispettose dei principi di par condicio nella selezione, fuoriescano dalle rigide previsioni di cui agli artt. 180 e seguenti del Codice ma, al contempo, garantiscano una "prelazione" al partner privato che ha partecipato alla presentazione del progetto anche nella fase di realizzazione dello stesso. L'eventuale coinvolgimento degli operatori economici limitato alla sola predisposizione del progetto senza una concreta aspettativa di realizzazione dello stesso potrebbe scoraggiare la loro partecipazione e rendere quindi più complesso l'apporto del mondo privato, sia finanziario che di competenze, alla realizzazione degli obiettivi del PNRR.





EY | Building a better working world

EY esiste per costruire un mondo del lavoro migliore, aiutare a creare valore nel lungo termine per i clienti, le persone e la società, e costruire fiducia nei mercati finanziari.

Supportati dall'uso di dati e tecnologia, i team di EY in oltre 150 Paesi creano fiducia attraverso servizi di revisione e aiutano i clienti a crescere, trasformarsi e portare avanti il business.

Operando nel campo della revisione, consulenza, assistenza fiscale e legale, strategia e transaction i professionisti di EY si pongono le migliori domande per trovare risposte innovative alle complesse sfide che il mondo si trova oggi ad affrontare.

“EY” indica l'organizzazione globale di cui fanno parte le Member Firm di Ernst & Young Global Limited, ciascuna delle quali è un'entità legale autonoma. Ernst & Young Global Limited, una “Private Company Limited by Guarantee” di diritto inglese, non presta servizi ai clienti. Maggiori informazioni su raccolta e utilizzo dei dati da parte di EY e sui diritti individuali che ricadono sotto la legislazione sulla protezione dei dati sono disponibili su ey.com/IT/privacy. Le Member Firm di EY non prestano servizi legali dove non è consentito dalle normative locali. Per maggiori informazioni sulla nostra organizzazione visita ey.com.

©2022 EY Advisory S.p.A.

All Rights Reserved.

ED None

Questa pubblicazione contiene informazioni di sintesi ed è pertanto esclusivamente intesa a scopo orientativo; non intende essere sostitutiva di un approfondimento dettagliato o di una valutazione professionale. EYGM Limited o le altre member firm dell'organizzazione globale EY non assumono alcuna responsabilità per le perdite causate a chiunque in conseguenza di azioni od omissioni intraprese sulla base delle informazioni contenute nella presente pubblicazione. Per qualsiasi questione di carattere specifico, è opportuno consultarsi con un professionista competente della materia.

ey.com/it

Contatti

Dario Bergamo

Responsabile Mercati regolati, EY Italia

dario.bergamo@it.ey.com

Antonella De Simone

Partner EY Italia

antonella.de-simone@it.ey.com