

Osservare e valutare nel PNRR.

Flussi informativi e criteri valutativi per città e territori nel nuovo ciclo di politiche pubbliche.

Con alcuni commenti a margine della rimodulazione del PNRR presentata dal Governo il 31.07.2023

Simone Ombuen

Premessa

Il presente contributo riporta alcuni primi esiti di una attività svolta a partire da gennaio 2021, data di pubblicazione della prima versione provvisoria del PNRR, volta a comprendere le caratteristiche dei flussi informativi e delle modalità valutative prodottesi nella formazione e nello sviluppo del Piano, con attenzione sia all'interno delle diverse amministrazioni coinvolte che nelle relazioni con la platea allargata degli stakeholders e dei diversi soggetti della scena nazionale e internazionale che si venivano via via posizionando.

Trattandosi di un tema costitutivamente multidimensionale l'esplorazione sviluppata non ha mai ambito ad assumere un approccio esaustivo nei confronti dell'universo dei fenomeni osservati, preferendo utilizzare la mappa dei soggetti e dei punti di vista prodottasi nell'esperienza cumulata dell'autore.¹ In particolare, tramite l'osservazione sulle attività apparse sui diversi canali media e sul web, è stato prodotto un report aggiornato periodicamente (v. all. 1) riportante gli indirizzi dei siti istituzionali e di supporto allo sviluppo della programmazione PNRR, la segnalazione di alcuni documenti più rilevanti per la costruzione e la gestione del Piano, un censimento dei siti che sviluppavano attività di osservatorio, nonché le segnalazioni dei principali documenti e commenti emergenti dalle attività di audizione delle commissioni parlamentari e dal dibattito sulla stampa quotidiana e periodica. Il report è stato distribuito al coordinamento redazionale del Rapporto che Urban@it sta redigendo sulla vicenda del PNRR e le informazioni hanno nutrito i lavori delle diverse iniziative che l'Associazione ha sviluppato sul tema.

Qui di seguito alcuni elementi di riflessione emersi nel corso della prolungata attività di osservazione.

1 – il PNRR è un piano

Il PNRR è un piano per il rilancio economico post-pandemico, perseguito intervenendo anzitutto sui molteplici ritardi del Paese. Data la pervicace resistenza del Paese ad adottare il metodo della pianificazione, e soprattutto a rimanere nel tempo coerente rispetto a scelte assunte a tutela degli interessi generali anziché abbandonarsi alla discrezionalità più corriva, l'assunzione del metodo della pianificazione è un dato rilevante, non affatto scontato.

Il PNRR assume tre assi strategici condivisi a livello europeo: Digitalizzazione/innovazione, Transizione ecologica e Inclusione sociale, e mira a realizzare tali obiettivi attraverso un recupero della competitività² con incremento della produttività al totale dei fattori e delle esternalità positive, fattori che dipendono in misura rilevante dalla capacità del settore pubblico, Stato ed autonomie territoriali. Pur avendo degli obiettivi di natura essenzialmente economico-sociale una gran parte degli interventi si sostanzia in opere aventi rilevanti effetti sull'ambiente, sulla struttura spaziale di città e territori, e sulle loro dotazioni infrastrutturali.

¹ L'autore è stato con V. Fabietti il promotore del Rapporto dal Territorio dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, e ne è ancor oggi il curatore. Si tratta di un'opera a carattere collettivo, prodotta a partire dalle attività INU e coinvolgendo l'intera rete istituzionale e partenariale implicata nelle attività di pianificazione programmazione e governo del territorio, che periodicamente descrive e analizza lo stato di ambiente territorio e istituzioni e gli sviluppi e gli esiti delle relative attività di governo.

² "... promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per **migliorare la competitività** italiana ed europea ... anche la transizione ecologica può costituire un importante fattore per **accrescere la competitività** del nostro sistema produttivo ... una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, **aiutare la crescita** dell'economia e superare disegualianze profonde ..." PNRR, pag. 14

Il Piano nella sua formulazione originaria, pur richiamando tutti i livelli istituzionali a partecipare alla sua attuazione, è costruito su filiere verticali (missioni) che corrispondono a competenze statali per lo più condensate attorno ai singoli dicasteri, incaricati di governare il processo di attuazione. Dal punto di vista della governance il PNRR nella sua redazione originaria si basa sostanzialmente su un forte rapporto fra Stato – con la sua articolazione in Dicasteri - ed enti locali (città metropolitane, comuni) con un ruolo secondario delle regioni/province autonome, viste come scarsamente performanti nella gestione delle risorse sulla base dell'esperienza delle programmazioni delle risorse FESR-FSE.

2 – La struttura del Piano ed i flussi informativi

Il Piano è dotato di un complesso sistema di Missioni, Componenti, Riforme ed Investimenti, destinati fra l'altro – per quel che qui pertiene - ad accogliere gli approfondimenti di quelle caratterizzazioni tematiche e problematiche che nelle concitate fasi di redazione del piano non vi fu modo né tempo di condurre adeguatamente³. A tale sistema, ed ai soggetti istituzionali incaricati dell'attuazione delle diverse missioni/componenti, è anche affidata la produzione e la gestione dei flussi informativi.⁴ Il PNRR introduce così importanti occasioni d'innovazione nelle politiche pubbliche italiane, postulando la creazione di una rete unitaria di flussi informativi di tipo interdipartimentale⁵ costruita sulla base di criteri omogenei, superando il tradizionale approccio amministrativo per cui ogni componente è proprietaria e gelosa custode della "sua" informazione, e gettando le basi per una metodica coordinata di programmazione economica e pianificazione operativa di cui il Paese presenta una grave carenza.⁶

A capo di tale rete è posta una Cabina di Regia⁷, in rapporto con le diverse articolazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, a tal fine adeguatamente rafforzate. Essa ha fra l'altro il compito di assicurare il

³ Nel DL 24 febbraio 2023, n. 13 che ha modificato la legge 29 luglio 2021, n. 108, nella parte dedicata alle semplificazioni procedurali relative agli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non a caso si legge "Il progetto è trasmesso, unitamente a una relazione sul quadro conoscitivo posto a base del progetto, sulla coerenza delle scelte progettuali con le norme vigenti e sulla presenza dei requisiti per garantire la cantierizzazione e la manutenibilità delle opere."

⁴ "Le Amministrazioni assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit. A tale fine, presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano viene individuata una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi che fanno parte della Missione/Componente." PNRR, pag. 237

⁵ Scriveva il 13 ottobre 2022 Roberto Garofoli, allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, sul n. 14 della newsletter del sito ItaliaDomani, nato per comunicare l'avanzamento del Piano: "Dal giorno del suo insediamento, il Governo ha dato impulso a una rete di funzionari dedicati presso i vari ministeri, monitorandone l'operato con obiettivi mensili. Si tratta di un modello organizzativo nuovo che ha dato risultati tangibili: 1.376 decreti smaltiti, con una media mensile di 70,6, quasi il triplo di altre esperienze di governo." Cfr. [#inFatti - Ricercatori, Piani urbani integrati, Isole verdi, Fondo impresa donna \(mailchi.mp\)](#)

⁶ In occasione del Novantesimo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica Carlo Alberto Barbieri ha condotto un'intervista a Michele Achilli, che fu stretto collaboratore di Antonio Giolitti dapprima nella fase di interlocuzione che portò alla formazione del primo governo Moro, e poi all'interno del dicastero della Programmazione appositamente creato su sua richiesta; nel corso del dialogo fra le altre cose Achilli ha riportato a C.A.Barbieri che la separazione fra pianificazione e programmazione fu una esplicita richiesta che la DC chiese al PSI per il varo dei governi del Centrosinistra. Cfr. Barbieri CA (2022) *Istituzioni, politica, legislazione*, in Urbanistica n. 165-166/2020 p. 172-183, INU Edizioni, Roma. Cfr. anche gli atti del Convegno nazionale INU "Urbanistica, diritto di edificare, rendita: dall'espansione urbana alla città da rigenerare", al link <https://www.inu90.com/urbanistica-diritto-di-edificare-rendita> Achilli riporta come nel corso delle trattative fu la delegazione della DC a chiedere esplicitamente la separazione fra programmazione economica e pianificazione urbanistico-territoriale.

⁷ "... al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è attribuito il ruolo di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto di contatto unico della Commissione europea. In particolare, il Ministero dell'economia gestisce il sistema di monitoraggio sull'attuazione del PNRR (cfr. paragrafo 3.3), rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale." PNRR, pag. 238

costante confronto con i rappresentanti designati dalle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione e nel coordinamento del PNRR e i con rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento, nonché con i rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata e dalla Conferenza Stato-Regioni. Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie assicura il confronto con questi ultimi. È previsto che la Cabina di Regia si riunisca periodicamente, al fine di assicurare il più tempestivo esercizio delle funzioni assegnate.

L'avanzamento dell'attuazione del PNRR viene monitorato attraverso l'iscrizione delle varie fasi (bilancio e programmazione, progettazione, appalto, avvio, avanzamento opere e conclusione dei lavori) all'interno del sistema informatico ReGiS, di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. Nonostante molte misure del PNRR abbiano un impatto significativo su città e territori, ed in particolare sulle armature urbane e territoriali, il piano non è dotato di un quadro di coerenza spaziale, né di una caratterizzazione territoriale e ambientale che espliciti le relazioni e le interdipendenze fra le dinamiche in atto e gli interventi di potenziamento e riequilibrio che pure affollano le tabelle di programmazione. Senza tali quadri di coerenza, né sistemi strutturati di verifica dell'avanzamento che non siano la rendicontazione dei soldi spesi, la verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi attesi diviene di fatto assai ardua; e come si è poi visto persino una giustificazione per definanziare in corso d'opera intere categorie di programmi operativi.

Le trasformazioni operate con l'insediamento del nuovo Governo.

All'insediamento del nuovo Governo il PNRR già segnala un generale stato di affaticamento. Il nuovo Governo, appoggiandosi sulle elaborazioni già predisposte dagli uffici, riesce con molta fatica a concludere la seconda fase di rendicontazione e a ottenere entro dicembre 2022 il pagamento della seconda tranche delle risorse attese. Ma subito dopo, a febbraio, con il Decreto n. 13/2023⁸ il Governo ha deliberato di modificare la struttura della governance del PNRR, trasferendo la Cabina di regia direttamente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, riducendo il ruolo e l'importanza dell'Ispettorato Generale a suo tempo situato presso il Ministero dell'Economia, chiudendo il tavolo partenariale permanente con i soggetti economico-sociali e potenziando il ruolo del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, oggi anche Ministro per l'attuazione del PNRR e per il Sud e coordinatore della programmazione nazionale comunitaria per il periodo 2021-2027. La neo-struttura di missione per il PNRR⁹ ha anche, almeno in via teorica, i compiti di svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale del Piano per una più ampia partecipazione della società civile. Tuttavia ad oggi (settembre 2023) nonostante il decreto prevedesse un completamento entro il 30 giugno, il processo di revisione della governance del PNRR non si è ancora concluso, ed in particolare mancano i decreti attuativi per la reincorporazione dell'Agenzia per la coesione nei ranghi del DIPE, così come l'approvazione da parte del CIPESS della revisione della Strategia nazionale di Sviluppo Sostenibile che pur ha il compito di quadro di coerenza per alcuni piani operativi (PNACC, PNIEC) essenziali al perseguimento degli obiettivi del Next Generation EU.

⁸ Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 - <https://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2023/04/41-2023-L-conv-DL-13-2023.pdf>

⁹ disciplinata con DPCM 26 aprile 2023.

Osservazioni alla revisione del PNRR di luglio 2023

L'obiettivo del PNRR resta sostanzialmente lo stesso nelle linee generali¹⁰, ma emergono rilevanti elementi contraddittori.

La governance prevede l'esclusione dal partenariato interistituzionale di comuni e città metropolitane, e il potenziamento del rapporto con le regioni, con le quali occorrerà negoziare la revisione della programmazione dei fondi FESR-FSE del periodo 2021-2027 per trovarvi spazio per gli interventi esclusi dai fondi PNRR. Si tratta di una sostanziale inversione di tendenza rispetto all'approccio scelto in sede di originaria redazione. La rilevante produzione di rendicontazioni delle attività svolte ed in corso da parte dei comuni, di cui ANCI ed IFEL danno prova nel secondo trimestre del 2023, evidenziando una recuperata ed insospettabile capacità operativa. L'elaborazione viene forse messa a punto nella consapevolezza di un orientamento verso una riduzione della forza contrattuale degli enti locali; ma la dimostrazione del rilevante livello raggiunto dall'implementazione dei quasi 16 mld€ non impedisce al Governo di proporre comunque alla Commissione Europea lo stralcio delle diverse misure, pur privo di credibili argomentazioni a sostegno (ed oggi soggetto allo scrutinio critico da parte della Commissione anzitutto per la carenza di motivazioni a tale stralcio).

Non si capisce perché siano stati defianziati i Piani Integrati Urbani, con la motivazione che i procedimenti di aggiudicazione dei bandi messi in atto dai comuni sarebbero troppo lenti, se già da ottobre 2022 la gran parte delle gare per la progettazione esecutiva degli interventi PIU sono gestite direttamente da Invitalia come stazione appaltante e centrale di committenza. Sarebbe quindi fallito il tentativo di accelerazione procedimentale della filiera progettuale messo in atto dal PNRR stesso?

Lo spostamento dei PIU al Fondo complementare tradisce lo scopo originario di quel fondo, che era di finanziare le attività a regime da realizzare all'interno delle strutture fisiche prodotte o rigenerate con il capitolo principale. Se il FC serve per finanziare opere anziché gestione, come si finanzia la gestione di asili nido, case della salute, ecc.?

Il PNRR reintroduce per la via principale alcuni concetti della pianificazione, come la transcalarità, ma la rimodulazione tradisce alcune delle scelte originarie. Defianziare la rigenerazione urbana e gli interventi a scala territoriale per finanziare la rete nazionale di Terna, vuol dire premiare una visione dell'infrastruttura energetica come funzionale al trasporto dell'energia rinnovabile del Sud nei distretti produttivi del Nord, premiando la distribuzione territoriale attuale delle attività produttive e assegnando una rendita energetica al Sud, anziché spostare sui luoghi energeticamente suscettivi le attività energivore. Vuol dire inoltre premiare grandi infrastrutture verticali anziché modulare l'infrastrutturazione alle necessità ed opportunità territoriali; questa scelta si riscontra anche nel taglio alle opere trasversali (Foligno-Ancona, Roma-Pescara, 106 Jonica) a favore delle opere longitudinali (Napoli-Bari, ponte sullo Stretto).

Il PNRR mette dinanzi a scelte non banali, alle quali la nostra classe politica non è avvezza a misurarsi; ad esempio, finanziare le case dello studente nelle città del nord, legittimando di fatto la fuga dei cervelli dal Mezzogiorno, o finanziare il reinsediamento industriale nel Sud e il contestuale potenziamento degli atenei meridionali? Oppure: costruire asili nido nei distretti produttivi del nord, aiutando così l'insediamento di flussi migratori e migliorando mercati del lavoro già efficienti e aggravando ulteriormente le prospettive demografiche del Mezzogiorno, o progettare misure di sostegno ai mercati del lavoro meridionali, per contrastare i pesanti flussi migratori in uscita? O ancora: potenziare l'accesso all'alta velocità ferroviaria anche nei territori intermedi, legittimando di fatto la diffusione insediativa e il trasporto privato su gomma che la rende possibile, o privilegiare il trasporto ferroviario metropolitano integrato con la ciclabilità, che rende possibile una parziale dismissione dell'automobile nel ciclo ordinario e una più efficiente transizione energetica?

¹⁰ "massimizzare l'impatto socio-economico degli investimenti pubblici"; revisione ed aggiornamento del PNRR di luglio 2023, pag. 19

Conclusivamente, se da un lato l'impianto programmatico del PNRR, quasi del tutto privo degli apparati conoscitivi sulla base dei quali condurre valutazioni di coerenza degli interventi, presentava sin dall'inizio rilevanti criticità, l'impianto di governance operativa della nuova versione del PNRR così come riformato nella proposta del Governo rinchioda il recinto delle istituzioni responsabili ai soli Stato e regioni, cancellando gli enti territoriali unici garanti del possibile successo trans-scalare degli interventi. Inoltre, restringendo la platea dei soggetti abilitati interlocuzione, prosciuga la necessità dei flussi informativi e di conseguenza la conoscenza informata diffusa che pure è una delle condizioni indispensabili di successo del piano.

In allegato: [quadro riepilogativo dei siti web individuati e visitati, e una sintetica raccolta di alcuni documenti più significativi di commento alle vicende della formazione dello sviluppo del PNRR.](#)

Dati aggiornati al 18.09.2023