



Enrico Mastrofini

SUPERARE LE CRITICITÀ NELLA GESTIONE DEL PNRR

Nelle ultime settimane è stato al centro dell'attenzione il tema del PNRR, di come risolvere le criticità emerse riguardanti il rispetto delle scadenze semestrali e, più in generale, di come migliorare la nostra insufficiente capacità di utilizzare i fondi europei.

Tali criticità erano previste e prevedibili - come era stato evidenziato da molti commentatori e anche su questa Rivista - ma i dati finora disponibili mostrano una situazione di ritardo che potrebbe portare a non rispettare tutti i prossimi obiettivi semestrali (milestone e target) che determinano l'erogazione delle rate di finanziamento, come è stato rilevato dalla relazione della Corte dei Conti del 28 marzo 2023.

È stata annunciata una revisione dell'intero PNRR che potrebbe anche individuare tutti quei progetti che, per carenza di risorse e lentezze burocratiche, non saremo in grado di completare entro il 2026, al fine di cessarli o di trasferirli sui finanziamenti ordinari (il cui meccanismo di gestione consente uno slittamento di altri due anni). Nel frattempo è stato convertito in legge a fine aprile il decreto di febbraio che ha definito una nuova governance del PNRR togliendo ogni competenza al MEF per assegnarla alla Presidenza del Consiglio - al team del Ministro Fitto - con una netta discontinuità che esclude dalla gestione i tecnici del MEF che avevano comunque finora accumulato esperienza e competenza sul tema. Attraverso le nuove strutture allocate presso la Presidenza del Consiglio passeranno quindi le trattative con la Commissione europea, l'interlocuzione con le amministrazioni nazionali e locali, la gestione delle gare, il monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori, la valutazione e lo studio di fattibilità dei nuovi programmi di spesa dei fondi ordinari. L'attribuzione a un unico soggetto della gestione degli interventi e delle risorse del PNRR e di quelle dei fondi ordinari per la coesione territoriale può presentare notevoli vantaggi, soprattutto se improntata a una logica di program management, anche in termini di eventuali spostamenti di progetti da un ambito all'altro, ma d'altra parte l'avvio delle nuove strutture organizzative avrà bisogno di un periodo di assestamento per essere pienamente operativo.

Inoltre, l'affidamento di una mole ingente di progetti a un unico soggetto centrale presenta l'ulteriore rischio di non portare a scelte mirate, a causa dello scarso contatto con i territori a cui i fondi sono destinati (in particolare l'accentramento stride con il carattere territoriale e regionale delle politiche di coesione e dei relativi fondi). Pertanto l'attuazione di tale concentrazione, finalizzata a facilitare l'attuazione dei progetti e a procedere con maggiore speditezza, rischia di determinare ulteriori ritardi che potrebbero impattare sul conseguimento dei 27 obiettivi (20 milestone/obiettivi qualitativi e 7 target/obiettivi quantitativi) in scadenza al 30 giugno 2023, a cui corrisponde l'erogazione della quarta rata di 16 miliardi di euro. La lunga verifica svolta dalla UE sull'effettivo conseguimento degli obiettivi dichiarati raggiunti al 31 dicembre 2022, che ha condizionato l'erogazione della terza rata di 19 miliardi di euro, ha evidenziato la crescente criticità dell'attuazione dei progetti PNRR, considerando anche che nei successivi semestri crescerà il peso dei target in coerenza con l'avanzamento delle fasi realizzative. Nel numero 52 di questa Rivista è stato evidenziato come il sito dedicato a fornire informazioni sul PNRR (www.italiadomani.gov.it) ancora non consente di effettuare una reale valutazione dello stato di avanzamento dei programmi; nei prossimi numeri torneremo a occuparci di questo aspetto di cruciale importanza.

Nel testo definitivo del nuovo Codice degli appalti pubblici (Dlgs n. 36/2023 del 31 marzo 2023) è stata inserita una norma transitoria che prevede che le nuove regole non si applichino ai contratti di appalto relativi al PNRR, che seguiranno invece le regole speciali e derogatorie varate con il decreto n. 13 del 24 febbraio 2023 poi convertito nella legge n. 41 del 21 aprile 2023, in continuità con i precedenti cosiddetti "decreti semplificazioni".

Evidentemente l'enorme lavoro svolto per l'elaborazione delle nuove norme sugli appalti pubblici non è stato ritenuto adeguato per garantire una efficace gestione del PNRR e si è quindi preferita la strada della deroga che, tuttavia, risulterà inefficace se non sarà accompagnata dalla crescita della capacità di progettare e realizzare gli interventi da parte dei soggetti attuatori e delle stazioni appaltanti, accelerando l'inserimento di personale in possesso di adeguate competenze tecniche. Peraltro il nuovo Codice degli appalti ha positivamente ridefinito il RUP quale Responsabile Unico di Progetto, ma resta in capo alla stazione appaltante, definibile come il vero e proprio sponsor di progetto (secondo norma UNI ISO 21502), la responsabilità di più alto livello degli interventi.

Enrico Mastrofini