



Pier Luigi Guida

## PNRR E SMART GOVERNANCE

**M**entre scriviamo, è stato da poco inviato a Bruxelles il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), l'ormai famoso documento che conferirà all'Italia un volume ingente di risorse per consentirle di riprendersi dal dramma del Covid e, secondo alcuni, imprimere al nostro Paese una svolta epocale. Per i cultori di project management si tratta di un esempio storico molto interessante di applicazione di portfolio management, esercizio nel quale i dicasteri e altri stakeholder pubblici si sono da tempo impegnati cercando di mettere a frutto, in tempi mirabilmente più brevi che in passato, le proprie competenze in materia.

Anche il rispetto dei tempi per la consegna del piano è stato un esercizio originale, cui il Parlamento, per non essere da meno degli altri, oltre che per rispettare la data imposta dall'Unione europea al fine di garantirsi l'arrivo dei primi finanziamenti, ha dovuto sottostare.

Che possa essere un esempio, per la nostra burocrazia e le nostre amministrazioni, di comportamento "normale" per gli anni a venire? Dare, cioè, un valore al tempo delle decisioni e dell'esecuzione di opere e servizi pubblici, sia pure con le limitazioni e le critiche che certe procedure possono alimentare, comuni a un diverso costume politico il quale, sovente, non considera il tempo come una variabile di successo del più generale benessere sociale e della stessa politica.

Abbiamo sfogliato con curiosità il PNRR e, con la nostra solita deformazione mentale, cercato di fare un parallelo con le definizioni cui siamo più abituati. Certamente, si tratta di un portafoglio, a sua volta costituito da programmi e progetti. Infatti, a partire dall'alto, il documento si sviluppa in 6 missioni strategiche per il Paese, ciascuna delle quali si articola in cosiddette componenti, per un totale di 16. Ogni componente si sviluppa ancora in "misure" e queste a loro volta in due classi di interventi: riforme e investimenti; tutte definizioni che avrebbero messo alla prova la creatività lessicale degli esperti del MEF, il potente Ministero dell'economia e delle finanze che coordina il piano. Con tali definizioni, il livello base verrebbe finalmente raggiunto, a parte la radice, al quarto passaggio.

Ma siamo arrivati a questo punto ai progetti? Si potrebbe dire: sì e no. Infatti, mentre per alcune di queste voci elementari si può trattare già di progetti veri e propri, di ambito piuttosto definito, rappresentando esse l'ultimo livello verosimile di scomposizione gestionale, oltre che in ragione degli importi messi a disposizione, per altre voci si dovrebbe più propriamente parlare di programmi, se non ancora di portafogli, avendo un obiettivo dichiarato ancora di ampio spettro e risorse notevolmente maggiori (un'ulteriore nota paretiana accompagna questa pagina). Per questi portafogli, fra cui interventi di innovazione tecnologica, si dovrà pure scendere al livello di singoli progetti, secondo la definizione classica di project management, più "smart". Insomma, un gran daffare ancora per gli stakeholder della nostra Amministrazione, che hanno davanti un lavoro davvero sfidante e strategico per il Paese. Come diceva un mio direttore in tempi andati, «questo progetto mi fa tremare i polsi!», con mimica qui irripetibile. Figuriamoci cosa si potrebbe dire per quasi tutti gli interventi del piano.

Per ogni area di intervento gli estensori del documento hanno elaborato una scheda che riporta obiettivi, modalità e tempi ("target e milestone") di attuazione, dai cui contenuti – a parte le tuttora giustificabili frasi come «si prevede di completare...» o «si stima che...» – si rilevano impegni davvero esigenti, che i denigratori chiamano ancora promesse, ma che nel gergo di project management si chiamano obiettivi sfidanti.

Che la storia, con l'occasione tragica del Covid, voglia richiamare il Paese davanti alle proprie responsabilità, e, in una frase, metterlo alla prova delle sue competenze di project management? Termine che, sempre per la nostra deformazione culturale, abbiamo ricercato nel documento, per fortuna trovandolo almeno una volta (!), tanto per sdoganarlo in un documento pubblico di tale importanza.

Ora i progetti bisogna realizzarli, strutturarli, pianificarli, eseguirli, controllarli e chiuderli, secondo le buone pratiche metodologiche di project management, richiedendo le migliori competenze di governance, così come definite, ad esempio, nella nuova norma UNI ISO 21502, di prossima pubblicazione.

Ci dobbiamo augurare, e infine esigere, come annunciato nello steso PNRR, che il piano possa divenire anche un quadro trasparente di comunicazione verso il Paese, con punti di controllo, milestone e responsabili individuati, così come si hanno esempi in altri Paesi, figurando a fianco di ogni progetto o programma i nomi di rispettivi sponsor e project manager (pubblici, semi-pubblici e privati). Insomma, anche una governance "smart", che al pari di ogni attività di progetto, e con qualche licenza sui termini, dovrà essere S(pecifica), M(isurabile), A(ssicurabile), R(ealistica) e T(empistica). Tutte qualità di cui il MEF dovrà farsi garante.

### Pareto nel PNRR

L'analisi del PNRR per singoli interventi elementari, cioè al livello più basso delle voci di portafoglio presentate nel documento, rileva, secondo il nostro conteggio, un totale di 172 voci, suddivise fra investimenti (130) e riforme (42), per un totale di quasi 192 miliardi di euro (escludendo altre fonti di finanziamento). Esiste in particolare all'ultimo livello di scomposizione, come capita nella maggior parte dei piani (!), un certo scostamento fra valori minimi e massimi degli importi assegnati, per cui si va, ad esempio, dal valore zero (sic!) – invero poco comprensibile –, a budget di oltre dieci miliardi. Il valore nullo può essere una verosimile approssimazione dei valori alla decina di milioni, ovvero interventi finanziabili da altre fonti, come il cosiddetto Fondo Complementare, che aggiunge circa 30,6 miliardi al vero e proprio PNRR (per un totale di più di 222 mldi). Lo stesso Fondo è stato infatti oggetto di uno specifico decreto legge (D.L. n. 59 del 6 maggio 2021), che ha integrato e quindi meglio specificato la base del PNRR.

Agli elementi con valore in quest'ultimo non riportati, appartengono la maggior parte delle voci di "riforma", come ad esempio quella per l'"accesso al reclutamento e buona amministrazione e semplificazione" (misura di innovazione della pubblica amministrazione, nell'area di digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA). Esiste peraltro una certa disomogeneità anche formale fra i diversi oggetti. Curiosa la voce (prendete il fiato...) relativa a "Semplificazione delle procedure logistiche e digitalizzazione dei documenti, con particolare riferimento all'adozione della CMR elettronica, alla modernizzazione della normativa sulla spedizione delle merci, all'individuazione dei laboratori di analisi accreditati per i controlli sulle merci" (sempre con importo nullo o non riportato nel PNRR). Al limite opposto, figurano voci ben più pesanti, quali, al primo posto, la "Transizione 4.0" (quasi 14 miliardi); le prime dieci voci in portafoglio PNRR assorbono più di 70 miliardi. Il Fondo complementare ha quindi aggiunto circa 30 voci fra "interventi e programmi", termine quest'ultimo mai così appropriato, per un totale di oltre 26 miliardi, cui si aggiungono circa 4,6 miliardi per integrazioni e correttivi a precedenti dispositivi. Delle poche riforme che figurano finanziate in modo esplicito è presente quella di "politiche attive del lavoro e formazione" (4,4 mldi), mentre come investimento più piccolo (salvo errori od omissioni) appare un importo di 10 milioni per il sistema di certificazione della parità di genere. Con queste premesse, la sintesi degli elementi di ultimo livello del totale – PNRR più Fondo complementare – dimostra una classica applicazione della curva di Pareto, così comune nei fenomeni socio-economici. Risultato sono le due figure qui indicate, che rispettivamente riportano il cumulato del numero di progetti in relazione alle classi di singoli valori, e il più classico cumulato di valori, rispettivamente per il solo PNRR e totale con fondo complementare.

