



Enrico Mastrofini

IL PAESE ALLA PROVA DI MILESTONE E TARGET

Come è noto, l'Italia ha rispettato le prime due verifiche semestrali sull'attuazione del PNRR, riguardanti il raggiungimento sia di traguardi (milestone) che di obiettivi (target) per il Paese. Secondo il regolamento europeo che ha istituito il fondo che finanzia il PNRR, i traguardi/milestone fanno riferimento al raggiungimento di risultati qualitativi (per esempio, l'approvazione di riforme o singoli provvedimenti normativi), mentre gli obiettivi/target fanno riferimento a risultati quantitativi (per esempio, l'assunzione di un determinato numero di personale in un settore specifico). In particolare, gli impegni previsti al 30 giugno 2022 per il PNRR - tutti soddisfatti - si riferivano al raggiungimento di 44 traguardi (milestone) e di un solo obiettivo (target) riguardante l'assunzione di nuovo personale per gli uffici di processo della giustizia amministrativa. Entro la fine di dicembre 2022, gli obiettivi da raggiungere saranno 16, mentre i traguardi 39, per un totale di 55 impegni da rispettare. A partire dal 2023, la maggior parte delle scadenze semestrali riguarderà soprattutto obiettivi quantitativi (target), da conseguire portando a termine specifici progetti, e ciò potrebbe costituire una criticità notevole, anche considerando che la durata media di realizzazione dei progetti di opere pubbliche è maggiore dei 5 anni che costituiscono l'orizzonte temporale del PNRR.

Infatti, se prendiamo come riferimento l'esperienza finora accumulata nei Fondi ordinari, vediamo che la gestione dei progetti finanziati si muove in ritardo rispetto al ciclo di programmazione di 7 anni: dai dati pubblicati da Open Coesione risulta che su 62 miliardi di euro di Progetti finanziati con Fondi ordinari nel ciclo di programmazione 2014-2020 solo il 22% risultavano completati al 31 dicembre 2021. Va inoltre tenuto presente che negli appalti pubblici - come è già stato ricordato nei numeri precedenti di questa rivista - la durata media di un progetto è di oltre 5 anni e aumenta al crescere delle dimensioni dei progetti, tanto da risultare di oltre 10 anni per i progetti di valore superiore a 5 milioni di euro.

Occorre pertanto che tutte le strutture coinvolte nel PNRR, dalla Pubblica Amministrazione alle aziende, e in particolare i soggetti attuatori, pongano la massima attenzione sui tempi e sulla verifica del raggiungimento dei risultati attesi e dei benefici previsti, con particolare riferimento alla misurazione degli obiettivi/target e non soltanto alla consuntivazione della spesa, come invece avviene nella gestione dei Fondi ordinari.

Un dato interessante emerso dallo studio prima citato è che il 40% della durata di un progetto viene assorbito da attività "accessorie" di natura amministrativa, il cui svolgimento occupa i periodi compresi tra le diverse fasi operative di realizzazione dell'opera; è dunque necessario che il RUP/project manager abbia non soltanto la capacità di presidiare i processi di gestione, ma disponga anche delle opportune deleghe per validare e approvare ciascuna fase in corso d'opera, con effetto sostitutivo di qualunque ulteriore atto, autorizzazione, visto, parere o nulla osta previsto dalla normativa; in questo modo diventa possibile ridurre sensibilmente quel 40% di durata ascrivibile alle suddette attività.

Tra gli obiettivi/target da portare a termine entro il 31 dicembre 2022 c'è l'avvio delle procedure di assunzione e l'entrata in servizio di quasi 8.800 dipendenti per gli uffici di processo dei tribunali penali e civili; l'aumento del 15% rispetto al 2019 del gettito fiscale ottenuto con le cosiddette "lettere di conformità", con cui l'Agenzia delle Entrate avvisa i contribuenti non in regola con il fisco; la concessione di almeno 300 nuove borse di ricerca ai laureati e di almeno 7.500 posti letto aggiuntivi negli alloggi per gli studenti; e l'erogazione di 500 milioni di euro a sostegno delle imprese turistiche. I 39 traguardi/milestone fanno invece riferimento a una serie di provvedimenti in diversi ambiti, dalla sanità all'istruzione, passando per la transizione ecologica e quella digitale. Entro la fine dell'anno, per esempio, dovrà essere completato il Polo strategico nazionale, un'infrastruttura che dovrà ospitare dati e servizi pubblici considerati critici o strategici. Ci sono poi i traguardi per l'aggiudicazione dei progetti volti ad aumentare la resilienza delle reti del sistema elettrico, l'entrata in vigore del regolamento relativo alle concessioni portuali e l'adozione delle riforme del sistema di istruzione primaria e secondaria per migliorare i risultati scolastici. Una possibile criticità per il Governo e i Ministeri riguarderà l'adozione dei vari decreti (i cosiddetti "decreti attuativi") per rendere effettive le riforme della giustizia civile e penale, entrambe approvate alla fine dello scorso anno. Il Parlamento ha infatti delegato il Governo Draghi a intervenire in questi due ambiti della giustizia, indicando una serie di principi da rispettare.

Come è noto, l'adozione dei provvedimenti attuativi delle riforme legislative avviene spesso con ritardo anche notevole rispetto alle scadenze fissate; nel caso del PNRR c'è il rischio di vanificare il rispetto delle scadenze semestrali e purtroppo l'attuale fase di incertezza politica e il clima pre-elettorale potrebbero far calare l'attenzione sul rispetto degli impegni previsti entro il 31 dicembre 2022. Ci affidiamo quindi a tutte le strutture della PA interessate e in particolare alla capacità dei RUP e dei project manager di interpretare il proprio ruolo in maniera proattiva per gestire i rischi, prevenire le difficoltà e superare gli ostacoli.

Enrico Mastrofini