

IL RAPPORTO IFEL SULL'EREDITA' DEL PIANO

Il Pnrr come palestra per le politiche pubbliche: programmazione avanti con target e milestones

23 Mar 2026 ▶ di Giorgio Santilli

Lo studio, coordinato dal direttore Pierciro Galeone (in foto) e Walter Tortorella (edito da Carocci), propone la riflessione su come traghettare il Pnrr da strumento contingente a metodo ordinario. Al centro, la principale innovazione portata dal Piano: la programmazione basata su target, scadenze e finanziamenti legati agli obiettivi. Il nodo della condivisione dei dati di base per avere programmi condivisi.



L'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locali) brucia i tempi lanciando la riflessione pubblica su come coltivare l'eredità del Pnrr e, con un rapporto coordinato dal direttore Pierciro Galeone e da Walter Tortorella (edito da Carocci), va dritto al cuore del problema dei prossimi mesi: come "proiettare il Piano oltre la sua dimensione contingente, dentro una prospettiva di politiche pubbliche strutturali e di lungo periodo". Sia chiaro: non c'è nessuna mitizzazione del Pnrr, non vengono

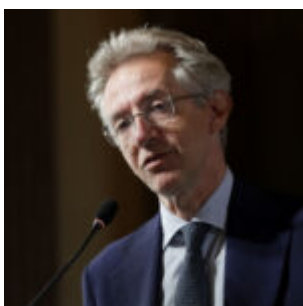
negate le criticità dell'azione italiana anche in questo frangente straordinario, ma il giudizio complessivo sull'implementazione del Piano resta quello di una rivoluzione per la pubblica amministrazione italiana. L'obiettivo dichiarato dello studio è indicare, trovare, discutere ora, subito, le strade e gli strumenti che possono dare continuità a ciò che ha funzionato e ha prodotto innovazione, risolvendo, al tempo stesso, quelle criticità che ne hanno frenato l'azione. Un tema - quella della proiezione del Pnrr oltre il Pnrr - avviato, ma non completamente risolto dall'ultimo decreto Pnrr del governo che proroga le strutture di governo fino al 2029 e alcune semplificazioni normative.

La "discontinuità forte" del programma *performance based*

Nel compiere questo esercizio, l'IFEL rende chiaro fin dalle prime pagine del libro che il pilastro intorno al quale tutto ha girato bene - soprattutto nel rapporto fra piano e azione politico-amministrativa - è il programma *performance based*: una soluzione derivata direttamente dal "contratto di performance" stipulato, all'origine del percorso, fra Unione europea e Italia e "impostato sul raggiungimento di risultati precisi entro date definite".

Target, milestones, scadenze certe, finanziamenti strettamente collegati al raggiungimento di obiettivi sono la "discontinuità forte" che l'Italia ha imparato a maneggiare e sono anche - Ifel ne è certo - la leva per tornare a praticare in Italia una buona programmazione portatrice di qualità amministrativa.

Manfredi: la lezione più importante è che gli investimenti non possono essere "a singhiozzo"



*Gaetano Manfredi,
Presidente ANCI*

Non a caso il presidente dell'ANCI, Gaetano Manfredi, nella presentazione al libro, è lapidario: "La lezione più importante è che gli investimenti non possono essere 'a singhiozzo'. La progettazione e l'attuazione sono macchine complesse che, se alimentate in modo discontinuo, perdono competenze e slancio".

Il ritorno a una buona programmazione degli investimenti pubblici, quindi, è la chiave per un futuro di maggiore crescita, di sostenibilità, di inclusione sociale, ma a caratterizzarla deve essere questo tratto nuovo portato dal Pnrr con il passaggio "da una spesa *input oriented*, basato cioè sulla distribuzione delle risorse, ad un modello *output oriented*, che le alloca in ragione delle realizzazioni conseguite".

Strutturare una nuova programmazione non sarà tuttavia un'operazione facile. Tanto più che difficoltà, resistenze, distorsioni si sono viste anche durante il Pnrr.

La prima criticità del Pnrr: centralizzazione utile ma eccessiva

Fra le cose che non hanno funzionato IFEL ne sottolinea due, che non sono di poco conto. Criticità che andrebbero corrette nel passaggio al modello ordinario. La prima criticità della programmazione della fase Pnrr è stata la "centralizzazione della definizione degli obiettivi e dei traguardi intermedi". Una caratteristica intrinseca al meccanismo creato dall'Unione europea, tanto più risultato stridente però in quanto questa "programmazione centralizzata" si è abbinata a una "attuazione fortemente decentrata" che si è tradotta in 300mila progetti attuati da 20mila soggetti diversi. Nel processo riformatore su questo punto, che non sarebbe sostenibile a regime, vanno introdotti correttivi. "La opportunità di avere una sede unitaria di definizione di obiettivi, misure e traguardi non va persa - scrive Galeone - ma va adeguata alle esigenze di una programmazione multilivello che coinvolga i governi territoriali". Non dimentichiamo che IFEL è una costola del mondo Anci e le sue analisi non possono non tenere conto della sensibilità degli enti territoriali che vengono monitorati con costanza.

La seconda criticità del Pnrr: contenuti dei programmi di bassa qualità

L'altro tratto espressione di un malfunzionamento - e sembra davvero un enorme paradosso - è la qualità della programmazione, intesa qui non come processo programmatico ma come contenuti dei programmi scelti all'inizio e poi via via con le rimodulazioni del Pnrr. "La modalità di programmazione - scrive ancora IFEL - sono state determinate da tempi molto rapidi in rapporto alla dimensione e alla complessità del compito. Altra caratteristica, in parte connessa alla prima, è stata la

forte centralizzazione delle attività e delle decisioni. È evidente come questi elementi abbiano influito sulla qualità della programmazione. La conseguenza più palese è testimoniata dalle riprogrammazioni che hanno conosciuto dimensioni rilevanti con interi blocchi di attività che hanno attraversato i confini del Piano". Limiti contingenti, si direbbe, legati ai tempi rapidi di selezione degli investimenti imposti dal Pnrr e all'impreparazione con cui è stato accolto il Piano.

Visto da questo angolo la programmazione del Pnrr non è stata affatto un successo e sembrerebbe quasi di poter ribaltare l'affermazione contenuta nelle prime pagine del libro secondo cui "il Pnrr produce valore solo quando la visione di lungo periodo incontra una adeguata capacità attuativa e una reale cooperazione istituzionale". Il valore del Pnrr sembra arrivare più che dal merito, dal contenuto della programmazione e dalla "visione di lungo periodo" che dovrebbe sostanziarla, piuttosto dalle altre due componenti, la "capacità attuativa" (sorprendente in molti casi) e la "cooperazione istituzionale".

Il successo dovuto alla capacità attuativa e alla collaborazione istituzionale

Il lavoro di IFEL non si spinge fino a questa considerazione piuttosto radicale, ma certamente sottolinea in più punti, oltre alla criticità dei contenuti dei programmi, la straordinaria performance per capacità attuativa (con particolare riferimento al lavoro dei Comuni) che però, nel passaggio a regime, va tradotta in "capacità amministrativa permanente" grazie anche a una organizzazione più strutturata.

Quanto alla "cooperazione istituzionale", altro fronte che ha riportato grandi e inaspettati successi, "l'attuazione del Pnrr ha prodotto non solo atti di coordinamento, cooperazione e supporto tra amministrazioni, ma ha anche mostrato una inedita capacità di dargli attuazione", dice IFEL. Fra i risultati di queste azioni congiunte le semplificazioni normative, la disponibilità di strumenti digitali cooperativi, l'ampliamento del reclutamento e della disponibilità di consulenza, la possibilità di incentivare il personale e la disponibilità di fondi per la progettazione.

Due sfide decisive: condivisione basata sui dati e messa in esercizio (con relative spese)

Ci sono poi due sfide per il futuro che IFEL individua come decisive. La prima è quella di passare finalmente a politiche *evidence based*. "Se vogliamo davvero passare a un approccio *output oriented*, basato sui risultati, occorre avere a disposizione - dice Galeone - una conoscenza dei fenomeni, economici, sociali e amministrativi, sui quali vogliamo intervenire per promuoverli, mitigarli o eliminarli". Gli impatti delle politiche devono essere effettivi, verificabili e misurabili. "Una programmazione condivisa a partire dai dati - sostiene ancora il direttore IFEL - può anche servire a colmare una lacuna seria emersa dall'esperienza del Pnrr: l'articolazione degli interventi per settori verticali divisi a loro volta per categoria di soggetti attuatori (imprese pubbliche, regioni, comuni, ecc.) ha impedito ogni integrazione territoriale delle linee di intervento che avrebbe potuto agevolarne la realizzazione ma anche predisporre una migliore gestione futura delle infrastrutture".

E proprio sulla gestione futura delle infrastrutture sta l'altra sfida decisiva che si porta dietro la questione della spesa ammissabile al piano. "E' evidente che ogni risultato verificabile in termini di impatto non può discendere dalla sola costruzione di una infrastruttura, un manufatto o un qualsiasi bene strumentale ma anche dalla loro concreta messa in esercizio. Perché gli investimenti producano risultati non basta finanziare gli investimenti: serve anche spesa corrente per metterli a terra, gestirli e mantenerli nel tempo". Un tema questo che sta diventando anche una priorità assoluta per il presidente dell'ANCI, Manfredi, che ha ricordato la questione in più occasioni, sottolineando come le stesse opere Pnrr rischiano di restare senza gestione e manutenzione e di mettere in crisi i bilanci comunali.