



CONOSCERE IL PNRR PER UNA EFFICACE ED EFFICIENTE ATTUAZIONE

PNRR

WEBINAR
17 gennaio 2021 – 9:00 – 13:00

Prof. Roberto Jannelli

Indice

- LA FILIGRANA DEL PNRR
- LA GESTIONE AMMINISTRATIVO-CONTABILE DEI PROGETTI
- L'INFORMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DEI PROGETTI: LA SEPARAZIONE CONTABILE
- IL SISTEMA DEI DATI E DEGLI INDICATORI QUALI-QUANTITATIVI
- IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DEI PROGETTI

La filigrana del PNRR 1/4

Stato dell'arte PA pre-PNRR :

- ✓ Scarso uso fondi UE;
- ✓ Debolezza nella capacità amministrativa;
- ✓ Stato quali-quantitativo risorse umane ;
- ✓ Riduzione dei trasferimenti, in particolare, degli interventi sulla formazione per dipendenti

La filigrana del PNRR 2/4

Al fine di cogliere le opportunità del PNRR le Amministrazioni devono essere in grado di poter eseguire le seguenti attività:

- **Programmazione;**
- **Definizione;**
- **Attuazione;**
- **Monitoraggio e valutazione degli interventi**

Per ciascuna amministrazione la chiave del successo in tali attività è **il rafforzamento della capacità amministrativa**, che consenta di cogliere le opportunità del PNRR, accelerare la realizzazione degli investimenti, facilitare il rispetto dei tempi e il conseguimento di obiettivi e traguardi previsti.

La filigrana del PNRR 3/4

Le Amministrazioni centrali e locali hanno, pertanto, la necessità di saper predisporre e attuare:

- ❖ **piani di attività**
- ❖ **descrizioni puntuali delle iniziative da svolgere;**
- ❖ **Modelli organizzativi per la gestione di fondi del PNRR e per attività connesse.**

La filigrana del PNRR 4/4

Criticità PNRR:

- ✓ EFFICACIA E OUTCOME
- ✓ DALLA SPESA ALLA PERFORMANCE SOCIO-ECONOMICA
- ✓ DALLA CORRETTEZZA CONTABILE ALLA TRASPARENZA CONTABILE
- ✓ DALL'ORIENTAMENTO ALLA PROCEDURA ALL'ORIENTAMENTO ALLA *RISK GOVERNANCE*

La gestione amministrativo-contabile dei progetti

Le **modalità attuative** degli interventi previsti nel PNRR, in base alla natura del progetto e a quanto eventualmente specificato all'interno del Piano stesso, sono le seguenti:

titolarità - l'Amministrazione è il Soggetto attuatore ed è responsabile degli adempimenti amministrativi connessi alla sua realizzazione:

- espletamento della procedure di gara (o affidamenti diretti)
- attività connesse alla gestione;
- monitoraggio;
- controllo amministrativo;
- rendicontazione delle spese.

A regia - I progetti rientrano nella titolarità di altri organismi pubblici o privati e vengono selezionati dalle **Amministrazioni titolari** con una procedura di selezione (es. avviso pubblico, in cui i progetti sono individuati attraverso la raccolta di proposte progettuali)

In entrambe i casi l'attuatore del progetto deve implementare una modalità di **gestione amministrativo-contabile** idonea:

- a **vigilare sull'esecuzione, in modo costante, tempestivo ed efficace** delle attività di sua competenza;
- a **garantire il raggiungimento dei relativi risultati (M&T)**, il cui livello di conseguimento corrisponde alla **performance**.

La gestione amministrativo-contabile dei progetti

In tale ottica, gli elementi che maggiormente qualificano la gestione amministrativo-contabile dei progetti sono:



- L'informazione economico-finanziaria dei progetti, caratterizzata dalla separazione contabile;



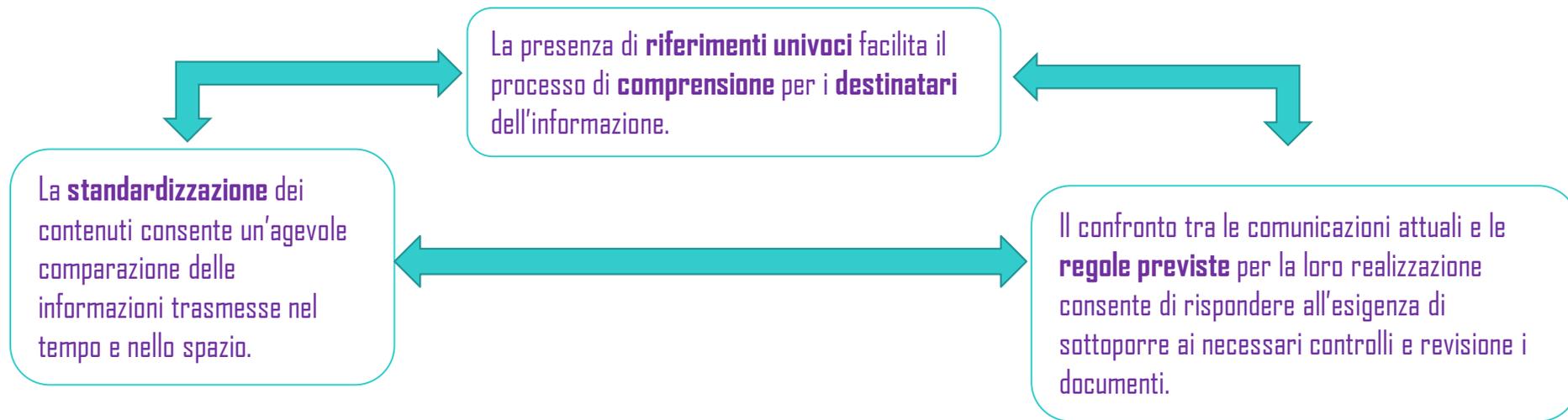
- Il sistema dei dati e degli indicatori quali-quantitativi



- Il sistema di misurazione e valutazione della performance dei progetti

L'informazione economico-finanziaria dei progetti

- Nei moderni sistemi aziendali pubblici e privati l'**informazione economico-finanziaria** assume un ruolo fondamentale nel migliorare l'**efficienza e l'efficacia dei processi erogativi e produttivi**.
- Soddisfare i bisogni informativi della comunità finanziaria e delle istituzioni consente, inoltre, di attrarre risorse professionali e finanziarie.
- Allo stesso tempo una corretta ed efficace comunicazione economico-finanziaria consente di instaurare un **rapporto continuativo e qualificato** con i «donors» (es. amministrazioni Centrali e CE) e rafforzare la propria **credibilità strategica**.



La separazione contabile

Il capitolo 3. **ATTUAZIONE E MONITORAGGIO** del **PNRR** prevede esplicitamente che:

- «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».

La contabilità riferita al progetto ammesso deve essere separabile da quella «aziendale» e deve essere improntata alla **chiarezza** e alla **trasparenza** sia per quanto riguarda la documentazione contabile che la gestione delle fasi progettuali.

Un sistema di contabilità separata è basato su una **codificazione contabile adeguata** per tutte le transazioni finanziarie relative al progetto finanziato:

- **concerne tutti i costi ammissibili** effettivamente sostenuti;
- permette di ottenere **estratti riepilogativi** dettagliati e schematici;
- genera **prospetti di raccordo** che evidenziano, per ogni spesa, gli estremi di registrazione della stessa all'interno della **contabilità dell'ente**.

Il sistema dei dati e degli indicatori quali-quantitativi

Il sistema di monitoraggio rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR:

- Livello finanziario
- Livello fisico
- Livello procedurale



Le informazioni sono rilevate, a livello di dettaglio, da parte dei titolari degli interventi (Comuni, Regioni, Ministeri, altri Enti) e rese disponibili alle singole Amministrazioni responsabili di ciascuna misura che le validano e le inviano al Ministero dell'economia e delle finanze che cura l'aggregazione a livello di PNRR e la divulgazione.

FOCUS

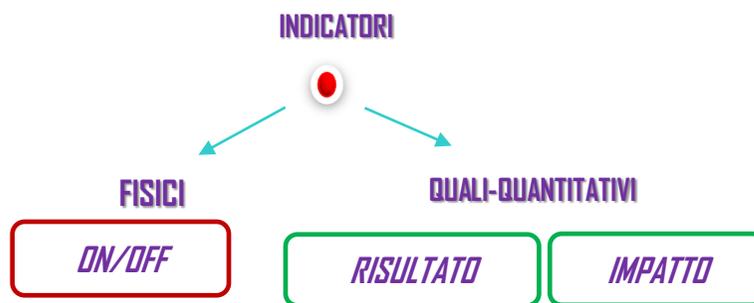
Il sistema di monitoraggio ha la caratteristica di sistema "unitario" per le politiche di investimento a sostegno della crescita in quanto rileverà anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR, nonché i dati dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale.

Indicatori per la valutazione della performance

Il *performance audit* sull'attuazione dello strumento andrà a focalizzarsi sulla verifica di una **serie di indicatori pertinenti** relativi al conseguimento dei target & milestones previsti all'interno del PNRR.



L'art. 20 par. 6 del Reg. UE 241/2021 prevede che tali indicatori saranno ulteriormente specificati in Accordi operativi tra Stato Membro e CE dopo l'adozione della decisione sul Piano



KPI's

(Key performance indicators)

FOCUS

La necessità di avere indicatori univoci e misurabili sarà fondamentale per poter misurare e confrontare in maniera univoca, nel medio e nel lungo termine, i risultati e gli impatti dello strumento del PNRR.

Il sistema dei dati e degli indicatori quali quantitativi

Perché sono importanti nell'ambito del sistema informativo di attuazione e monitoraggio del PNRR?

- perché forniscono una rappresentazione più intellegibile delle complesse operazioni rilevate dalla contabilità finanziaria ed economico patrimoniale
- perché forniscono informazioni aggiuntive circa tutti quegli aspetti che non sono rilevati contabilmente, ma che interessano gli stakeholders interni e d esterni
- perché permettono la comparazione delle performance gestionali tra enti analoghi, consentendo comunque di realizzare un benchmarking, pur in assenza di logiche di mercato.

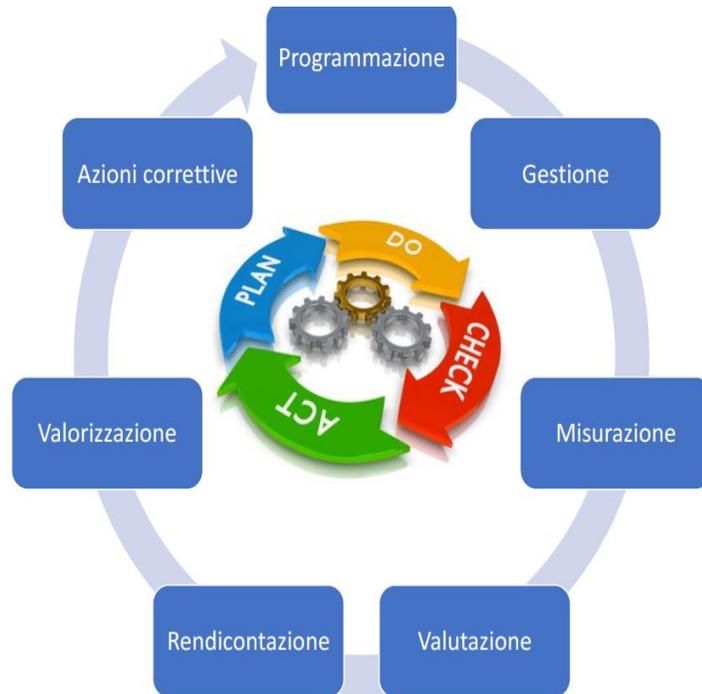
Quali sono le criticità che si incontrano nella "strutturazione" di un sistema di indicatori?

- Coerenza tra indicatore e finalità informativa
- Rapporto costo di misurazione/benefici (valore/portata euristica)
- Livello di precisione/approssimazione
- Chiarezza/comprensibilità
- Selettività: individuazione dei parametri più significativi, per evitare ridondanze



Il sistema di misurazione e valutazione della performance dei progetti

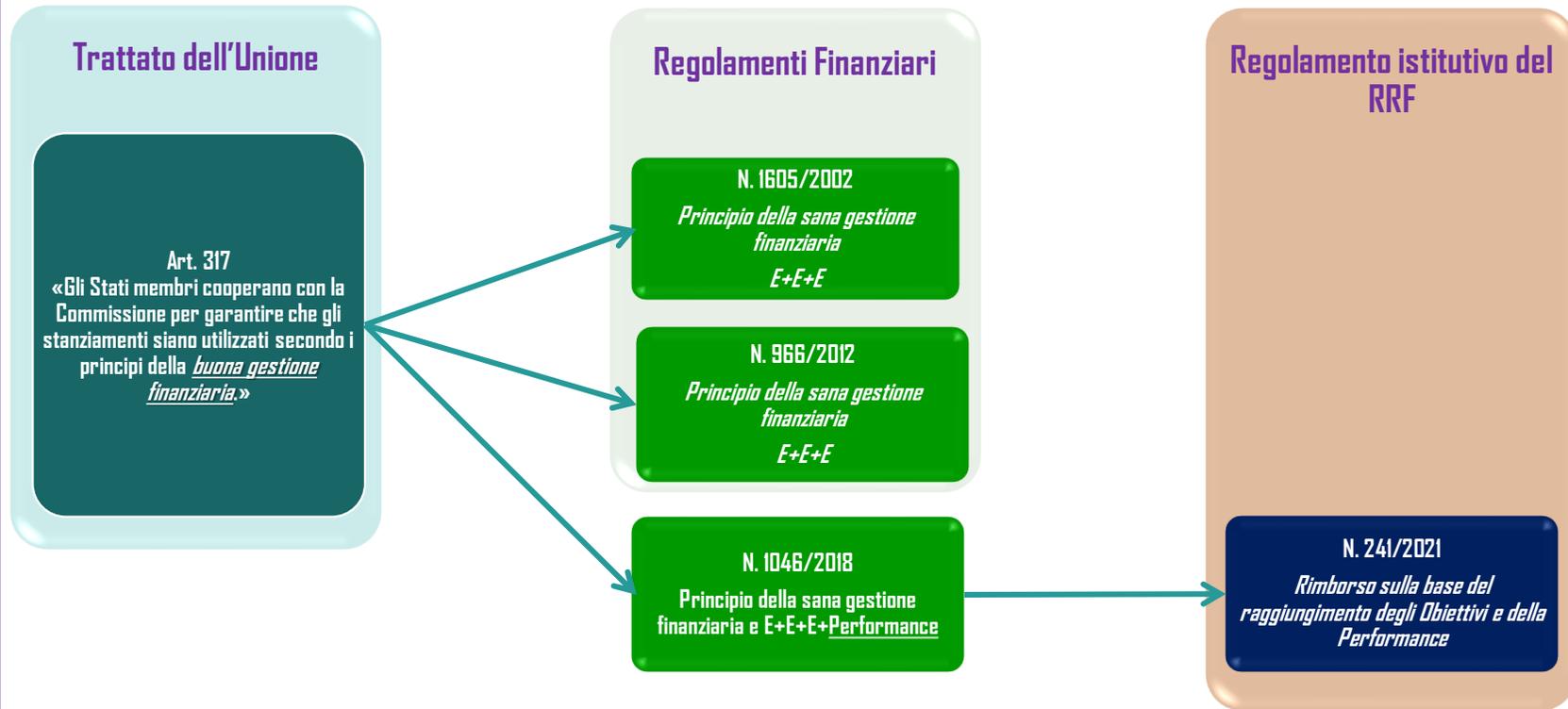
Il ciclo delle performance



Il sistema di misurazione della performance permette di programmare, misurare e poi valutare come l'organizzazione, consapevole della quantità e della qualità delle risorse a disposizione (stato delle risorse e salute dell'amministrazione) utilizza le stesse in modo economico (**economicità**) e razionale (**efficienza**) per erogare servizi adeguati alle attese degli utenti (**efficacia**), al fine ultimo di creare Valore Pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder (impatto).



Il quadro della verifica della prestazione



CAPO 7

Principio della sana gestione finanziaria

Articolo 27

1. Gli stanziamenti del bilancio sono utilizzati secondo il principio di una sana gestione finanziaria, vale a dire secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia.
2. Secondo il principio dell'economia, i mezzi impiegati dall'istituzione per la realizzazione delle proprie attività sono resi disponibili in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate ed al prezzo migliore. Secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati ed i risultati conseguiti.
3. Secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi.
4. Sono stabiliti obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio. La realizzazione di tali obiettivi è verificata mediante indicatori di performance stabiliti per attività e le amministrazioni incaricate della spesa trasmettono alle autorità di bilancio informazioni al riguardo. Tali informazioni, previste all'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), sono fornite ogni anno entro i termini più brevi e al più tardi nei documenti che accompagnano il progetto preliminare di bilancio.
5. Per migliorare il processo decisionale, le istituzioni procedono a valutazioni ex ante ed ex post in conformità degli orientamenti definiti dalla Commissione. Sono soggetti a valutazione tutti i programmi e attività che comportano spese importanti e i risultati di tale valutazione sono comunicati alle amministrazioni incaricate della spesa e alle autorità legislative e di bilancio.

CAPO 7

Principio della sana gestione finanziaria

Articolo 30

Principi di economia, efficienza ed efficacia

1. Gli stanziamenti sono utilizzati secondo il principio di una sana gestione finanziaria, vale a dire secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia.
2. Secondo il principio dell'economia, le risorse impiegate dall'istituzione nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore.
Secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti.
Secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi.
3. Sono stabiliti obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio. La realizzazione di tali obiettivi è verificata mediante indicatori di performance stabiliti per ciascuna attività e le autorità incaricate della spesa trasmettono al Parlamento europeo e al Consiglio le informazioni di cui all'articolo 38, paragrafo 3, lettera e). Tali informazioni sono fornite ogni anno entro i termini più brevi e al più tardi nei documenti che accompagnano il progetto di bilancio.
4. Per migliorare il processo decisionale, le istituzioni procedono a valutazioni ex ante ed ex post in conformità degli orientamenti definiti dalla Commissione. Sono soggetti a valutazione tutti i programmi e le attività che comportano spese importanti e i risultati di tale valutazione sono comunicati al Parlamento europeo, al Consiglio e alle autorità amministrative incaricate della spesa.

CAPO 7

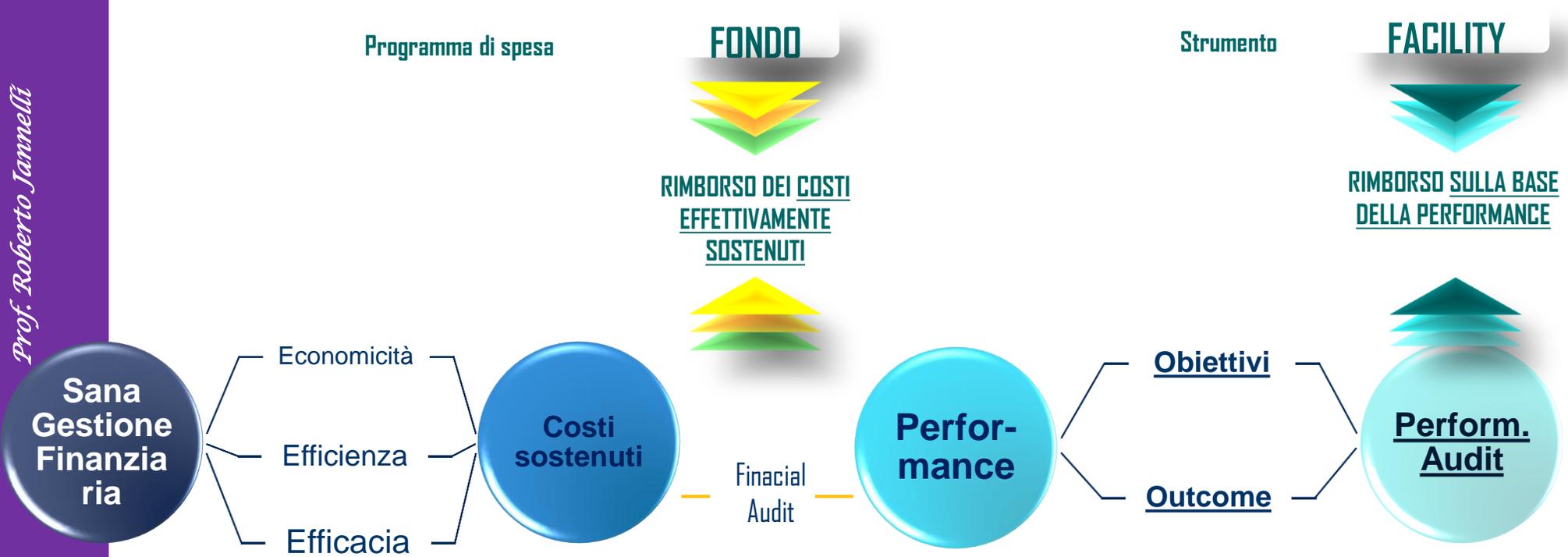
Principio della sana gestione finanziaria e performance

Articolo 33

Performance e principi di economia, efficienza ed efficacia

1. Gli stanziamenti sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria e sono pertanto eseguiti nel rispetto dei seguenti principi:
 - a) il principio dell'economia, in base al quale le risorse impiegate dall'istituzione dell'Unione interessata nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore;
 - b) il principio dell'efficienza, in base al quale deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi;
 - c) il principio dell'efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese.
2. Conformemente al principio della sana gestione finanziaria, l'esecuzione degli stanziamenti è orientata alla performance e a tale scopo:
 - a) gli obiettivi dei programmi e delle attività sono stabiliti ex ante;
 - b) i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi sono verificati mediante indicatori di performance;
 - c) i progressi compiuti verso il conseguimento di obiettivi e i problemi riscontrati in questo contesto sono comunicati al Parlamento europeo e al Consiglio conformemente all'articolo 41, paragrafo 3, primo comma, lettera h), e all'articolo 247, paragrafo 1, lettera e).
3. Sono stabiliti, laddove appropriato, obiettivi specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti di cui ai paragrafi 1 e 2 e indicatori pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi.

La performance nel RRF e nel PNRR



Multi criterialità della Performance nel PNRR

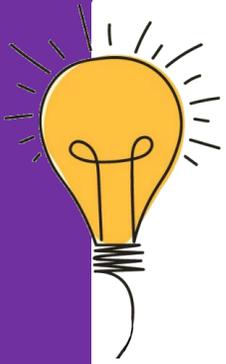


Riflessioni finali

- ❖ **“Mancano tecnici e personale specializzato per gestire le risorse del Pnrr”**. L'allarme era stato lanciato da circa 500 sindaci dei comuni del Sud Italia.
- ❖ **“è come fare la Formula uno senza avere la benzina”**, così il neo eletto sindaco di Napoli Gaetano Manfredi,
- ❖ **Rischio** : gli 80 miliardi di euro che devono essere spesi nel Mezzogiorno per diverse finalità rischiano di essere in buona parte restituiti all'Unione europea per la mancanza di progettisti, personale amministrativo in grado di gestire le procedure di affidamento, selezionare i fornitori, valutare stati di avanzamento e risultati, rendicontare le spese.

Riflessioni finali

- Il ministro per la Pubblica amministrazione Renato Brunetta ha bandito una serie di **concorsi**, con procedure accelerate, per l'assunzione con contratti pluriennali a termine di giovani laureati ed esperti
- I **profili richiesti** per rimediare le carenze di personale della Pubblica amministrazione sono i medesimi che trovano un difficile riscontro nel mercato del lavoro da parte delle aziende private e per la limitata disponibilità nel mercato del lavoro di laureati nelle materie scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche.
- Approccio più ragionevole: rendere più **flessibili** i criteri di selezione ovvero una maggiore **esternalizzazione** delle prestazioni verso imprese specializzate e professionisti
- Nell'ambito della attuazione del Pnrr le Amministrazioni locali **ruolo strategico**: educatrici in ambiti di ecosostenibilità, mobilità, riciclo, sanità e assistenza, istruzione, lavoro, inclusione di attori pubblici e privati per indirizzarli in una sorta di piano territoriale volto rigenerare il territorio e la qualità delle relazioni economiche e sociali.
- Il Pnrr non significa gestire dei **procedimenti amministrativi**, ma implica la combinazione di visione politica e di capacità di coinvolgimento degli attori economici e sociali.



Se non si misurano i risultati,
non è possibile distinguere i successi dai fallimenti;

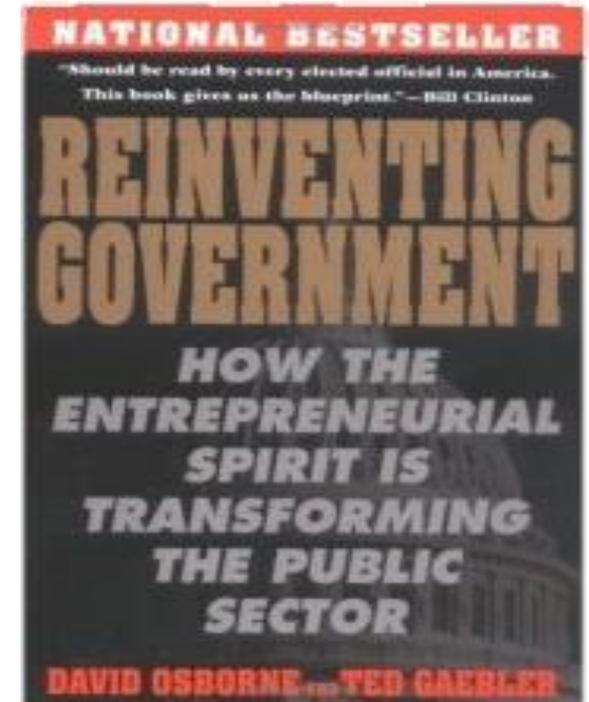
Se non si distinguono i successi,
non è possibile premiarli.

Se non si premiano i successi,
si finisce quasi sempre per premiare gli insuccessi;

Se non si distinguono i successi,
non si può apprendere dai successi;

Se non è possibile riconoscere gli insuccessi,
non è possibile correggerli;

Se si possono dimostrare i risultati,
si può guadagnare il supporto dell'opinione pubblica.



Più grande è l'ostacolo, più grande è la gloria di superarlo.
[Plus grand est l'obstacle, plus grande est la gloire de le surmonter.]
(Stances) - **Molière**