

## **La realizzazione delle opere pubbliche nel Recovery Plan**

di Angelo Bianchi\*, Raffaele Colaizzo\*\* e Antonio Valerio Di Michele\*\*\*

19 marzo 2021

Sommario: 1. Il PNRR è realizzabile. – 2. Le principali criticità del PNRR. – 3. Le proposte per superare le criticità. – 4. Conclusioni e raccomandazioni per l'attuazione.

### **1. Il PNRR è realizzabile?**

In una recente audizione al Senato della Repubblica<sup>1</sup>, il Direttore dell'Agenzia della Coesione Territoriale, Massimo Sabatini, ha individuato fra le cause del ritardo di attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali – e più in generale degli investimenti pubblici in Italia – l'indebolimento ad ogni livello di Governo della capacità progettuale e realizzativa delle amministrazioni pubbliche. Questa difficoltà si riflette in modo evidente nei tempi di attuazione delle opere pubbliche. Secondo i dati dell'Agenzia della Coesione Territoriale citati da Sabatini, in Italia la realizzazione (progettazione e costruzione) di un'opera infrastrutturale di costo compreso fra 5 e 10 milioni di euro richiede, in media, circa otto anni.

I dati di VISTO<sup>2</sup> mostrano come la situazione peggiori sensibilmente con il crescere del valore del progetto. Per un'opera di dimensione strategica media (50

---

\* Ingegnere, *Project Management Professional (PMP®)* esperto di public procurement (preparazione e gestione di gare e contratti pubblici finanziati dalla UE).

\*\* Economista, esperto di programmazione e gestione delle politiche di sviluppo e coesione.

\*\*\* Ingegnere, direttore generale di società d'ingegneria internazionali, ha coordinato programmi d'investimento multisettoriali del gruppo Banca Mondiale e della Commissione Europea.

<sup>1</sup> Audizione del Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale al Senato della Repubblica, XIV Commissione affari europei, Atto n. 426, 10 novembre 2020.

<sup>2</sup> L'applicativo VISTO "Visualizzazione Interattiva delle Opere Pubbliche", curato dall'Agenzia della Coesione Territoriale, è su: <http://dpsweb.dps.gov.it/VISTO/>. Un utile excursus sulle fonti informative relative ai tempi di attuazione delle opere pubbliche è in Carlucci C., C. Giorgiantonio e T. Orlando

milioni di euro), la durata tipica dell'attuazione è di 9 anni e 10 mesi<sup>3</sup>. Questa durata può variare fra circa sei anni (nei casi più favorevoli) e 16 anni (nei casi più critici). In media, il 38% del tempo di attuazione è richiesto per la progettazione, il 10% per la fase di aggiudicazione dei lavori e il 52% per l'esecuzione delle opere.

Secondo le stime dell'ACT, un forte ostacolo alla velocità di attuazione è rappresentato dai "tempi di attraversamento", ossia dai tempi che intercorrono tra la fine di una fase procedurale e l'inizio di quella successiva – ad esempio, tra la fine della progettazione esecutiva e la pubblicazione del bando per l'affidamento dei lavori. I tempi di attraversamento rappresentano, in media, circa la metà della durata complessiva di realizzazione di un'opera. Secondo alcuni studi, esiste inoltre una correlazione significativa fra la durata delle opere pubbliche e i livelli di capacità amministrativa dei contesti in cui esse vengono attuate<sup>4</sup>.

Questa situazione comporta rischi molto forti, apparentemente poco percepiti, anche per l'attuazione del PNRR<sup>5</sup>. I pagamenti dell'Unione Europea relativi alle sovvenzioni erogate nell'ambito dei PNRR sono legati al conseguimento di traguardi e obiettivi<sup>6</sup> (milestones e target)<sup>7</sup>. La Commissione Europea autorizzerà le liquidazioni sulla base del raggiungimento dei milestones e dei target concordati, entro la fine di

---

(2019), *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 538, Roma.

<sup>3</sup> Questi dati sono riferiti alla media dei diversi settori di intervento, al territorio nazionale nel suo complesso e all'Amministrazione Centrale come ente attuatore.

<sup>4</sup> V. il lavoro di Carlucci, Giorgiantonio e Orlando citato in precedenza. Analizzando dati territoriali relativi al Mezzogiorno, gli autori presentano delle evidenze statistiche sulla correlazione tra durate di realizzazione e caratteristiche del contesto amministrativo e istituzionale nel quale i lavori sono attuati. In particolare, vengono identificate delle relazioni significative tra tempi di realizzazione e composizione del personale impiegato dagli enti appaltanti, composizione del corpo politico comunale e caratteristiche dei sindaci.

<sup>5</sup> In questo lavoro facciamo riferimento alla seconda bozza del PNRR, presentata dal Governo italiano il 12 gennaio 2021, sulla base delle Linee Guida approvate dal Comitato interministeriale per gli affari europei il 9 settembre 2020. Il Piano andrà presentato entro il 30 aprile 2021. La bozza attuale è disponibile su: [http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR\\_2021\\_0.pdf](http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf).

<sup>6</sup> V. il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Si questo specifico punto, v. in particolare l'Articolo 24 "Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti", paragrafo 6: "Se, a seguito della valutazione [...], la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio [...] non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso. Lo Stato membro interessato può presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione della valutazione della Commissione. La sospensione è revocata solamente quando lo Stato membro interessato ha adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi che figurano nella decisione di esecuzione del Consiglio".

<sup>7</sup> Nella versione italiana del Regolamento, i termini inglesi *milestones* e *target* sono tradotti *traguardi* e *obiettivi*. Ricordiamo che i milestones (pietre miliari) sono associati ad eventi che segnalano il completamento di fasi essenziali della realizzazione (fisica e procedurale) di un progetto. I target sono obiettivi quantificati del progetto, a cui siano cioè stati assegnati indicatori misurabili.

agosto 2026<sup>8</sup>. Se questi non venissero conseguiti entro quella data, non ci sarà nessun pagamento. Infatti, mentre il contributo finanziario totale sarà determinato in base alla stima dei costi contenuta nei Piani presentati dagli Stati Membri (entro le soglie stabilite), i pagamenti non saranno legati ai costi effettivamente sostenuti bensì, come detto, ai milestones e ai target conseguiti.

In sintesi, se in questo momento inserissimo nel Piano un'opera nuova, di dimensione strategica (50 milioni di euro), la sua realizzazione verrebbe completata, nel caso di durata tipica (9 anni e 10 mesi) a novembre 2030, quando ormai i fondi del PNRR sarebbero ormai un lontano (e triste) ricordo. In particolare, la progettazione sarebbe completata entro aprile 2024 e l'aggiudicazione dei lavori entro febbraio 2025. Anche nel caso di durata breve (come definita dall'applicativo VISTO), il rischio di mancato rispetto dei tempi previsti dal Regolamento 2021/241 sarebbe molto alto: il termine previsto per il completamento delle opere sarebbe infatti il 30 novembre 2026.

I rischi di mancato rispetto delle scadenze fissate dal Regolamento sono naturalmente ridotti con l'inserimento nel PNRR di progetti già in corso di attuazione e, ovviamente, già finanziati. Questo potrebbe comportare però un problema di addizionalità: le risorse del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza rischiano di sostituire e non di aggiungersi ai fondi per lo sviluppo esistenti<sup>9</sup>. Su questo punto, l'esperienza di attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali può costituire (in negativo) una lezione: raramente le risorse finanziarie "liberate" rendicontando sui fondi europei progetti originariamente finanziati da altre fonti sono state utilizzate con tempestività ed efficacia.

Altre perplessità – non meno serie – emergono dalla lettura delle schede di progetto provvisorie allegate alla bozza del PNRR (aggiornata al 29 dicembre 2020 e per uso interno, benché disponibile on line). Ci si aspetterebbe, da un Piano così ambizioso, che gli interventi prescelti fossero "i migliori", quelli in grado di produrre un balzo in avanti del nostro Paese nei grandi ambiti di intervento di Next Generation EU, di trasformare alle radici la nostra economia e la nostra società. In realtà, non vengono rese accessibili (ammesso che esistano) analisi e informazioni che permettano a cittadini e tecnici di capire quali siano l'utilità e i vantaggi di questi progetti. Né è chiaro quali siano i punti di forza e le priorità, auspicabilmente determinate dall'interesse pubblico, che hanno portato questi progetti (e non altri) ad essere

---

<sup>8</sup> V. il citato Regolamento (UE) 2021/241, Articolo 18 "Piano per la ripresa e la resilienza", paragrafo 4 lettera i.

<sup>9</sup> L'addizionalità è richiesta dal Regolamento 2021/241: v. in particolare l'Articolo 5 "Principi orizzontali", paragrafo 1: "Il sostegno nell'ambito del dispositivo non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale e rispetta il principio dell'addizionalità del finanziamento dell'Unione [...]". Ricordiamo che, in base a questo principio, i contributi erogati attraverso i fondi (strutturali e, come abbiamo visto, del PNRR) non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro.

selezionati. Mancano inoltre formati chiari e condivisi per l'identificazione dei progetti, stime di costo giustificate e cronoprogrammi realistici. A volte, le schede non contengono neanche la definizione dell'obiettivo di progetto, sostituita da una sommaria descrizione.

## 2. Le principali criticità del PNRR

L'allarme sui tempi di attuazione, sulla qualità dei progetti selezionati e sulla sostenibilità amministrativa del Piano mette il Governo italiano di fronte a necessità molto urgenti.

*La dimenticata Riforma dell'attuale inefficiente sistema di gestione dei progetti*

Il primo tema sul tavolo è quello di una grande riforma del sistema di gestione dei progetti e dei programmi d'investimento, vero tallone d'Achille della spesa pubblica, senza la quale l'attuazione del PNRR appare chiaramente irrealistica. Questa riforma dovrebbe allineare il sistema di gestione al ciclo di progetto e di programma della UE e alle *best practice* internazionali, con la predisposizione di un manuale operativo a supporto di tutti gli enti pubblici e privati che partecipano all'attuazione del PNRR. Essa dovrebbe inoltre definire un ciclo di progetto e sistemi di procurement compatibili con le scadenze previste dal Piano.

Per come si presenta oggi il PNRR, l'occasione per rimettere mano a questo sistema di gestione rischia però di essere perduta, se la sua riforma non viene esplicitamente prevista dal Piano. Infatti, la Commissione richiede che i Piani predisposti dagli Stati Membri forniscano dettagli non soltanto sugli *investimenti* ma anche sulle *riforme* che devono accompagnare il cambiamento. Queste riforme devono essere quantificate nei costi, al pari degli investimenti. L'Italia sembra aver trascurato, nell'elaborare il proprio PNRR, l'esigenza di prevedere e delineare una profonda riforma del sistema di selezione e attuazione degli investimenti pubblici.

*L'inadeguata identificazione e giustificazione dei progetti proposti*

Come si è accennato in precedenza, tra le attività più critiche che il nuovo Governo dovrà affrontare, la più stringente è quella della selezione dei progetti da inserire nel PNRR, che dovrà concludersi entro il 30 aprile 2021. Come accennato in precedenza, non sono stati finora esplicitati l'approccio e la metodologia in base a cui gli interventi elencati nella bozza del PNRR siano stati selezionati. Conseguentemente, diventa difficile esprimere un giudizio sia sulla loro rispondenza ai requisiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, sia sulla loro bontà rispetto ad altri interventi non selezionati. Questo problema deriva da una carenza strutturale del nostro sistema di identificazione dei progetti pubblici e di mancata applicazione delle regole, internazionalmente riconosciute, del *project cycle management*.

### *La vaga ed irrealistica proposta di governance e organizzazione del Piano*

Delle sfide così ambiziose richiedono una governance e un'organizzazione adeguate. La prima bozza di Piano conteneva indicazioni sulla governance che però, essendo state oggetto di aspra polemica politica, sono state accantonate. La polemica sembra aver oscurato in questo caso il merito delle questioni.

A nostro avviso, appare purtroppo inimmaginabile e diseconomico – come dimostra l'esperienza di attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali – che il sistema di esecuzione, monitoraggio e controllo sia gestito da soli funzionari pubblici, senza un'adeguata organizzazione di *program management*. Nella prima bozza del Piano, il Governo si era ispirato a una struttura organizzativa esterna ai ministeri, che però è stata fortemente attaccata per la temuta autoreferenzialità e la conseguente deresponsabilizzazione dei ministeri coinvolti.

### **3. Le proposte per superare le criticità**

Per porre rimedio alle tre principali criticità identificate, qui di seguito sono descritte le proposte corrispondenti.

#### *L'introduzione nel Piano della Riforma del ciclo di gestione dei progetti*

Una prima riflessione va fatta con riferimento alla gestione del ciclo di progetto, per il rispetto dei tempi di attuazione delle infrastrutture, in particolare di quelle che attualmente compongono la Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"<sup>10</sup>. Questa "Missione" comprende attualmente progetti di infrastruttura ferroviaria e viaria di notevole complessità e dimensione, tra i quali rientrano alcune tratte di estensione dell'Alta Velocità al Sud (Napoli-Bari, Palermo-Messina, Taranto-Battipaglia) e alcuni interventi per incrementare la capacità di sei ulteriori tratte (Roma-Pescara, Orte-Falconara, ecc.).

Considerato che, per le stringenti scadenze, la rapidità d'attuazione dovrebbe rientrare tra i criteri di selezione dei progetti da inserire nel Piano, proviamo a pianificare indicativamente i tempi di attuazione di un'infrastruttura di medie dimensioni (50 milioni di euro), in base all'attuale modello di gestione previsto dal Codice dei contratti.

---

<sup>10</sup> Ricordiamo che le Missioni del PNRR, ossia i suoi grandi ambiti di intervento, sono sei: (1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; (2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; (3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; (4) Istruzione e ricerca; (5) Inclusione e coesione; (6) Salute. Le Missioni sono articolate in 16 Componenti, associate agli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Piano. Le Componenti si suddividono a loro volta in 48 Linee di intervento, riferite a progetti omogenei. Le Componenti sono attuate attraverso i singoli progetti di investimento, in parte nuovi e in parte "in essere".

Ipotizziamo che, alla data del 30 aprile 2021, si avvii il progetto sulla base del solo *Documento di Indirizzo alla Progettazione* (DIP), documento strategico che il Codice affida al Responsabile del Procedimento in preparazione della fase di progettazione. Le ipotesi di base (stime medie di durata delle attività) di questa simulazione sono riportate nel prospetto seguente.

**Tabella 1 – Attività e durata del processo di realizzazione dell'opera (simulazione)**

Attività		Durata media in mesi
1.	Gara di servizi di Progettazione + DL	7
2.	Progettazione di fattibilità (comprensiva di indagini)	5
3.	Tempi di verifica e approvazione	2
4.	Dibattito pubblico (prima fase)	3
5.	Progettazione definitiva	4
6.	Conferenza sul definitivo	6
7.	Tempi di registrazione/pubblicazione	3
8.	Progettazione esecutiva	3
9.	Tempi di approvazione	2
10.	Gara di lavori	7
11.	Lavori	30
12.	Collaudo	6

(\*)Stimata sulla base di dati statistici

Il diagramma logico conseguente, che tiene conto non soltanto delle durate delle attività ma anche della loro sequenza logica, è riportato alla pagina seguente (vedi il Diagramma 1). Emerge che, pur mantenendo uno stretto controllo delle durate delle attività di progetto, la consegna dei lavori avverrebbe a marzo 2027, dopo il termine di ultimazione delle opere previsto dal Piano (in altri termini, sfiorando di otto mesi la scadenza per il completamento delle opere, fissata dalla Commissione a giugno 2026).

Se invece si operasse un riallineamento del ciclo di progetto italiano a quello della Commissione Europea, pur mantenendo le stesse ipotesi di base per la durata della progettazione e dei lavori, la situazione sarebbe ben diversa (vedi il Diagramma 2).

Questo secondo approccio sarebbe più vicino – in termini di efficienza – a quello seguito nel cosiddetto “Modello del Ponte di Genova” (che si è avvalso di una programmazione dei lavori su tre turni, con conseguente rialzo dei costi complessivi del progetto), avendo peraltro il vantaggio di non dover prevedere né deroghe all’attuale normativa sul procurement né gestioni commissariali.

La riforma del ciclo di gestione del progetto andrebbe supportata attraverso la formale approvazione di un Manuale operativo di attuazione del Piano e potrebbe aprire la strada a un più generale riallineamento dei tempi di realizzazione dei progetti infrastrutturali italiani agli standard dei paesi UE più avanzati.

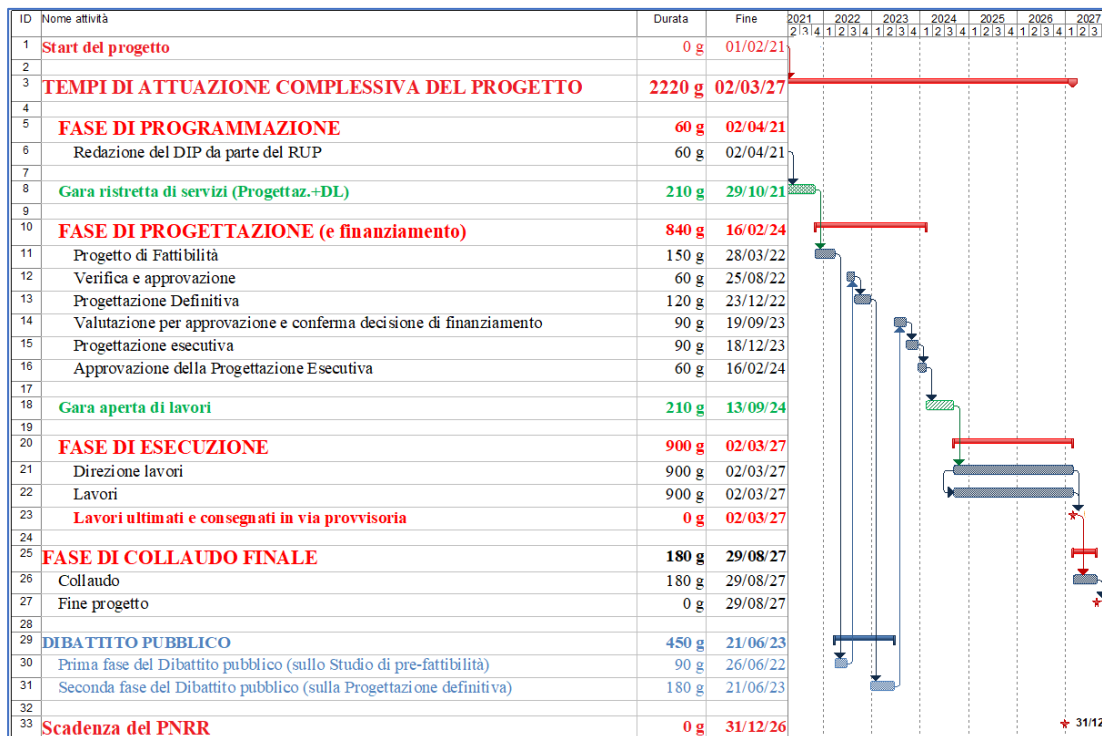
*La revisione delle identificazioni di tutti i progetti proposti, con criteri standardizzati*

L’inadeguata giustificazione degli interventi proposti nel PNRR mette in luce l’annosa questione della assenza, nel sistema italiano, dei contratti pubblici della fase di identificazione dei progetti.

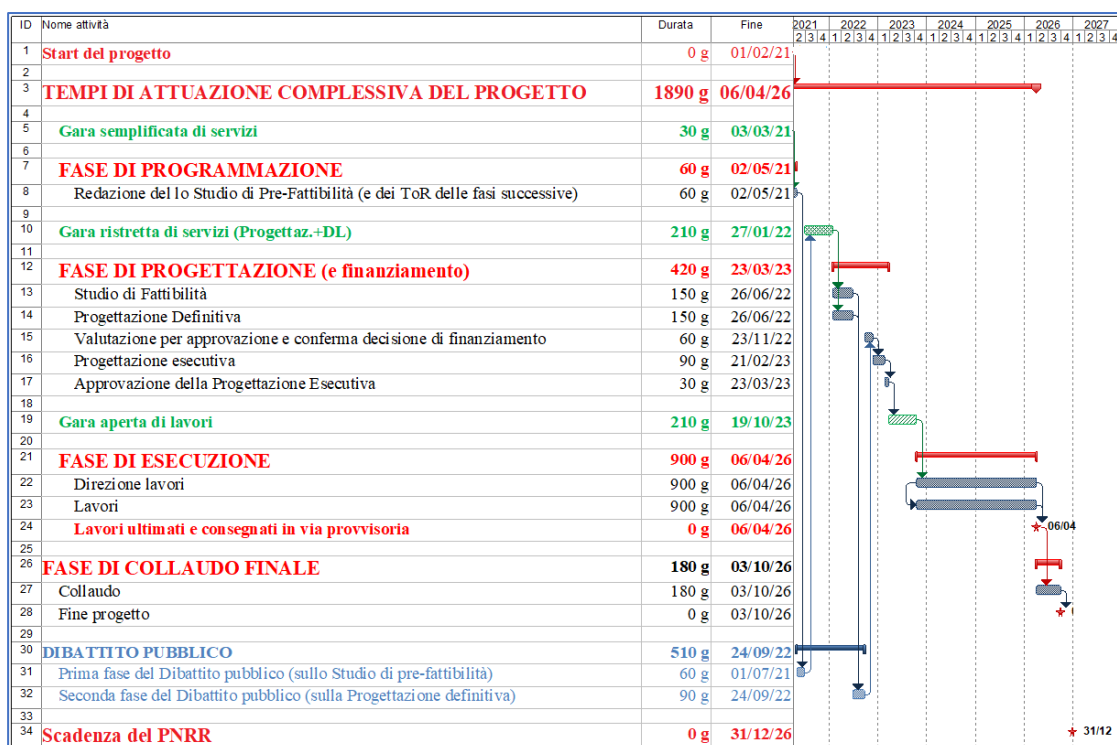
La Guida della Commissione per la redazione del PNRR prevede che i progetti proposti possano essere supportati anche da soli studi di prefattibilità (anche detti studi di pre-investimento), nei quali è sufficiente che la stima dei costi sia giustificata sulla base dell’*expert judgement* ovvero sulla base di parametri derivanti da esperienze simili. Tuttavia devono essere logicamente definiti, con criteri standardizzati per ciascun progetto proposto, i quattro elementi chiave della struttura di progetto: baseline (stato attuale), target, milestone e timeline.

Una corretta identificazione consente infatti di intraprendere il dibattito pubblico, la formulazione e quindi (qualora sia confermata la fattibilità) l’esecuzione di un determinato investimento su solide basi ed evita all’opera una navigazione incerta, maggiori costi per varianti indesiderate, sospensioni e ritardi.

**Diagramma 1 – Sequenza logica attuale**



**Diagramma 2 – Sequenza logica, con il ciclo di progetto riallineato a quello della**





Con riferimento alla Bozza di Piano esistente, questa situazione genera una sfida a breve termine per il Governo Italiano: i funzionari incaricati della preparazione del PNRR dovrebbero rivedere (entro il 30 aprile 2021) i criteri di selezione dei progetti per confermare, con stime parametriche basate su progetti simili già realizzati, la loro eleggibilità ai fini del Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

*La definizione di una realistica governance per l'attuazione del Piano*

Una sfida così elevata, come quella del Next Generation EU, richiede un'organizzazione adeguata. Su questo punto, la polemica politica sulle indicazioni di governance e organizzative contenute nella bozza del Piano sembra aver oscurato il merito delle questioni.

Le linee guida della Commissione<sup>11</sup> chiedono che il Paese individui un Ministro con funzioni di responsabile dell'attuazione del Piano, con il ruolo di unico *contact point* (*Coordinator*) con la Commissione. Al riguardo, nel loro Piano<sup>12</sup>, i francesi hanno indicato come *Coordinator* il Primo Ministro, che presiede un *Comité de suivi* costituito da otto ministri<sup>13</sup> ed è collegato a livello locale con una rete di *Comité de suivi*, uno in ciascuna Regione, presieduti da vice prefetti espressamente nominati.

Non c'è dubbio che anche in Italia occorra un coordinamento politico, da garantire con un Comitato di indirizzo dei Ministeri maggiormente impegnati nell'attuazione<sup>14</sup>, presieduto dal Ministro al quale sarà affidato il ruolo di *Coordinator* (individuato da Draghi nel Ministro del MEF). Tenuto conto, peraltro, della eterogenea capacità delle strutture organizzative dei Ministeri e delle Regioni italiane, riteniamo che l'organizzazione debba modellarsi con un supporto di *program management* ai principali soggetti attuatori, al fine di garantire metodologie standardizzate e condivise.

Va tenuto presente che l'attuale Amministrazione pubblica non è organizzata, né tantomeno è abituata, a lavorare secondo questi principi di gestione. Probabilmente, questa è stata una delle ragioni che ha spinto il governo Conte a proporre inizialmente un'organizzazione esterna a quella dei Ministeri e degli altri enti – soluzione aspramente criticata in quanto rischiava di deresponsabilizzare l'amministrazione pubblica. A nostro avviso, considerata l'urgenza e la gravità delle questioni, andrebbe mantenuta centrale nella realizzazione del Piano l'attuale organizzazione pubblica, integrandola con una solida struttura di supporto formata da società di consulenza internazionali specializzate nella gestione di programmi d'investimento, secondo i

---

<sup>11</sup> Versione aggiornata del 22 gennaio 2021 – SWD(2021) 12 final.

<sup>12</sup> Denominato France Relance, unica versione in pdf del 3/9/2020 non più aggiornata. I dettagli e l'avanzamento sono forniti sul sito: France Relance: découvrez les priorités du plan | Gouvernement.fr

<sup>13</sup> Ministeri facenti parte del *Comitat de suivi*: Economia, Transizione ecologica, Cultura, Lavoro, Università-Ricerca-Innovazione, Solidarietà-Salute, Mare, Funzione pubblica.

<sup>14</sup> Presumibilmente i seguenti otto Ministri: Economia, Innovazione tecnologica, Pubblica amministrazione, Transizione ecologica, Infrastrutture, Lavoro, Università-Ricerca, Giustizia e Salute.

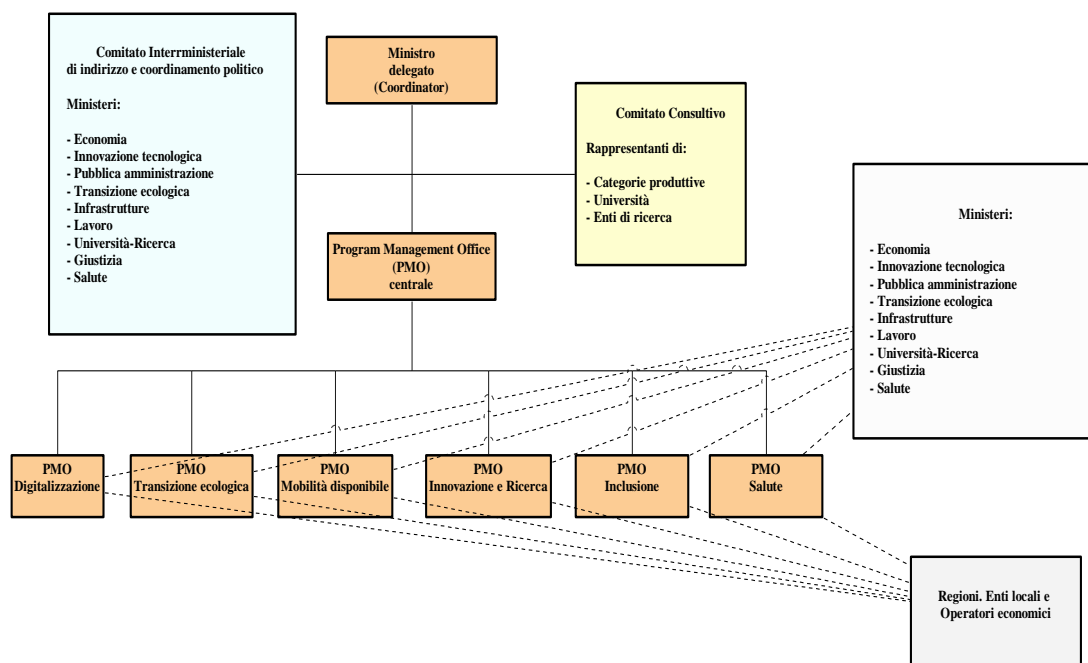
principi del *program management*. Ciò consentirà non solo di facilitare l'attuazione del piano con un controllo efficiente di tempi e risorse, ma anche di favorire l'interlocuzione con la Commissione Europea e il buon esito della finalizzazione del Piano.

Date queste premesse, l'organizzazione per l'attuazione del PNRR dovrebbe a nostro avviso essere impostata in questo modo:

- un robusto *Program Management Office (PMO)* centrale, in Staff al Ministro per l'attuazione del Piano, specificamente nominato, che definisce il ciclo di programma e standardizza le procedure per l'intero sistema organizzativo;
- sei PMO di supporto (sempre che rimangano sei le Missioni del PNRR) con più spinte competenze settoriali, dedicati all'attuazione di ciascuna Missione, localizzati presso i Ministeri maggiormente coinvolti;
- una rete di agili *Project Implementation Unit (PIU)*, in ciascuno dei rimanenti Ministeri, Regioni o Operatori economici con il compito di facilitare, armonizzare e coordinare gli apporti nei programmi; e
- un unico Comitato consultivo, costituito da rappresentanti di alto profilo delle categorie produttive, Università e Enti di ricerca, per la sorveglianza dell'attuazione.

La figura seguente presenta, in forma sintetica, l'organizzazione proposta.

**Figura 1 – Organizzazione per l'attuazione del PNRR**



#### 4. Conclusioni e raccomandazioni per l'attuazione

Le lezioni dall'esperienza di programmazione e attuazione delle politiche di coesione mostrano, a nostro avviso, che il sistema di esecuzione, monitoraggio e controllo delle opere pubbliche può difficilmente essere gestito da soli funzionari pubblici. Senza sottrarre alle Amministrazioni pubbliche (ai diversi livelli) la *ownership* (la titolarità e responsabilità d'attuazione) del Piano, la strada più realistica, anche considerata l'urgenza e la gravità delle questioni, è a nostro avviso l'affidamento con gara dell'attuazione del PNRR a società internazionali specializzate dei servizi di supporto a funzionari e dirigenti di tali enti nel *project e program management*.

Sotto una stretta sorveglianza pubblica e del partenariato, la struttura organizzativa proposta dovrebbe procedere alla revisione e all'aggiornamento dell'identificazione dei progetti del Piano, con tecniche uniformi, che evidenzino la struttura logica di ciascun intervento rispetto alla situazione di partenza. Si tratterebbe quindi di trasformare un Piano strategico (quello da presentare entro il 30 aprile 2021) in un Piano operativo, con un livello di dettaglio "giorno-per-giorno" delle attività.

Andrebbero quindi immediatamente definiti, con approccio e pianificazione flessibili, condivisa con tutti gli stakeholder, il *Program management plan*, ovvero il piano generale di attuazione, e il *Procurement plan*, il piano di attuazione delle singole componenti del piano da realizzare a gara, con il relativo programma temporale.

Le fasi successive all'approvazione del Piano da parte della Commissione consisterebbero: (i) nella formulazione (progettazione e fattibilità) dei singoli progetti e nella puntuale valutazione della reale fattibilità di ciascun intervento; (ii) nella conferma/revisione della priorità e della decisione di finanziamento di ciascun progetto; (iii) e infine nell'attuazione di ciascuno dei progetti approvati e del programma di investimenti e riforme nel suo complesso.

Di seguito vengono sintetizzate le attività necessarie per l'attuazione del Piano e la loro sequenza logico-temporale, articolata nelle tre fasi principali in coerenza con le scadenze indicate dalla Commissione Europea (v. anche la Figura 2).

##### *Fase 1. Definizione del Piano: fino al 30/04/2021*

- Identificazione degli Investimenti (progetti e programmi), precisando i criteri di selezione anche in funzione della fattibilità nei ristretti tempi di attuazione e specificando per ciascun progetto, con tecniche uniformi: Baseline, Obiettivo, Milestone, Target, Stima di Costo, Finanziamento.

- Identificazione delle Riforme, comprensive del sistema di project e program management, con stima dei costi e dei tempi.

- Definizione della governance e delle modalità di Implementation, comprensiva di struttura organizzativa, metodologie e timeline.

- Descrizione degli Impatti, con indicazione dei benefici di lungo periodo di investimenti e riforme, in linea con gli obiettivi strategici del Next Generation EU.

*Fase 2. Messa a regime del Piano: fino al 30/10/2021*

- Creazione e messa a regime del sistema di project e program management, costituita dalla rete di PMO centrale, di missione e locali.

- Formulazione e procedure operative per l'esecuzione degli Investimenti e delle Riforme, con preparazione dei documenti di gara.

*Fase 3. Esecuzione e controllo del Piano: fino al 30/12/2026*

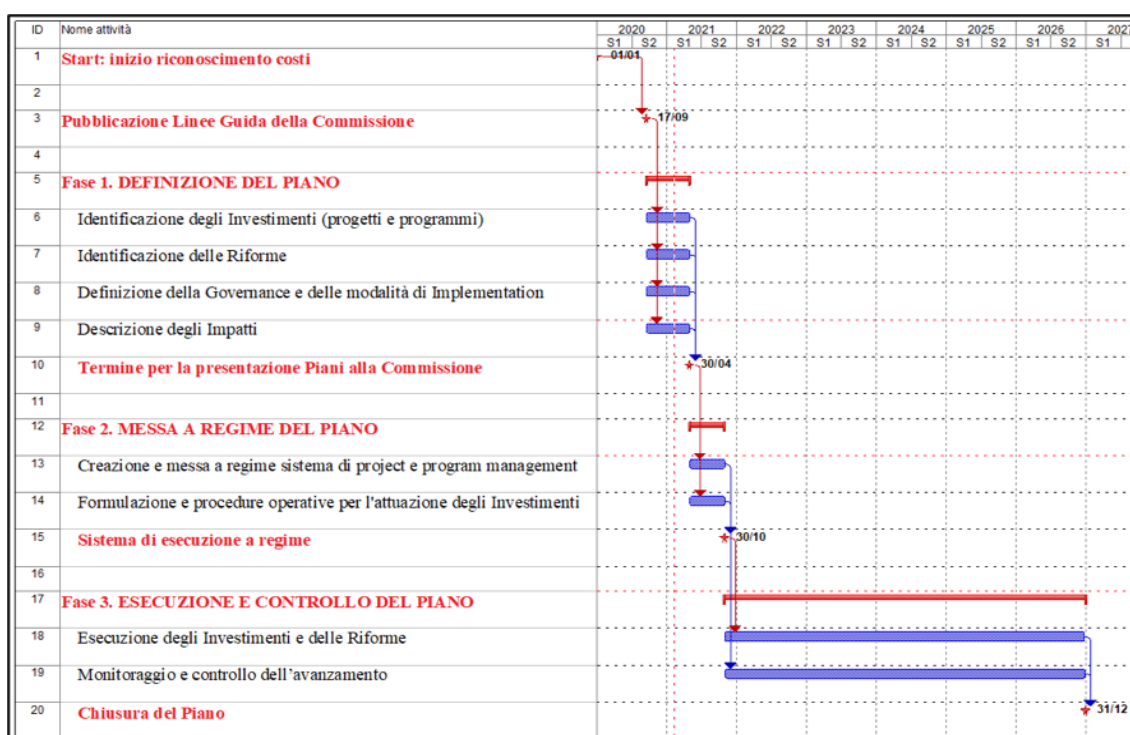
- Esecuzione degli Investimenti e delle Riforme, con aggiornamento del Piano e gestione dei pagamenti con approccio performance-based.

- Monitoraggio e controllo dell'avanzamento, con approvazione delle inevitabili varianti per migliorare efficienza ed efficacia degli interventi.

- Chiusura del Piano.

Il Diagramma di Gantt riportato di seguito schematizza attività e tempo delle tre fasi di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

**Diagramma 3 – Diagramma di Gantt dell'attuazione del PNRR**



**Figura 2 – Fasi dell'attuazione del PNRR**

