

Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
E INTERNAZIONALI

Master di II livello in Innovazione nella Pubblica
Amministrazione (MIPA)

II edizione – a.a. 2021/2022

Il Progetto “1000 esperti” in Regione Liguria

Uno strumento di innovazione della Pubblica Amministrazione

Relatori

Prof. Luca Gandullia, Dott.ssa Rossella Gagnoli, Dott.ssa Elena Zunino

Candidata

Avv. Laura Castagnola

INDICE

1.	Introduzione.....	3
2.	Il programma NEXT GENERATION EU.....	4
3.	Il Recovery and Resilience Facility e i suoi sei pilastri.....	6
4.	Il Recovery and Resilience Facility quale strumento innovativo basato sui risultati.....	9
5.	L'esperienza italiana: il Piano di Ripresa e Resilienza. Un quadro d'insieme.....	11
6.	Il Piano di Ripresa e Resilienza: contenuti.....	14
7.	La Missione 1 <i>“Digitalizzazione, innovazione, competitività e turismo”</i> . In particolare la Componente 1 <i>“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”</i> e il Sub Investimento 2.2.1. <i>“Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR”</i>	19
8.	Il Decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021 <i>“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”</i>	22
9.	Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 novembre 2021 <i>“Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR”</i> . Quadro generale e poteri sostitutivi.....	25
10.	I contenuti del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.11.2021 <i>“Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR”</i>	30
11.	L'Allegato B del DPCM: <i>“CRITERI E MODALITA' DI FUNZIONAMENTO DELLO STRUMENTO DI ASSISTENZA TECNICA DEL PNRR PER IL SUPPORTO ALLA GESTIONE DELLE PROCEDURE COMPLESSE”</i>	34
12.	L'avvio del progetto <i>“1000 esperti”</i> in Regione Liguria.....	40
13.	Il Piano territoriale regionale ligure.....	42
14.	Milestones e targets del progetto.....	46
15.	La baseline del 30 giugno 2022 e il report semestrale di monitoraggio e valutazione del 31 dicembre 2022.....	49
16.	Il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 29 agosto 2022 <i>“Attuazione del subinvestimento 2.2.1 “Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR””</i>	52
17.	Conclusioni.....	54

1. Introduzione.

Il progetto *“1000 esperti”* si colloca tra i progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza c.d. *“Italia Domani”* (PNRR – nel prosieguo anche Piano).

Esso è previsto dalla Missione 1 *“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”* - Componente 1 *“Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”* - Investimento 2.2. *“Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance”* - Sub-Investimento 2.2.1 *“Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR”*.

La collaborazione nell’ambito della Vice Direzione Generale Affari Legislativi, Istituzionali e Legali di Regione Liguria all’attuazione di detto progetto ha costituito una delle esperienze più motivanti della mia vita professionale.

Desidero ringraziare il Vice Direttore Generale della Vice Direzione Generale Affari Legislativi, Istituzionali e Legali Dottorssa Rossella Gagnoli e la Dirigente del Settore Affari Istituzionali presso la sopra citata Vice Direzione, Dottorssa Elena Zunino, che con le loro conoscenze ed esperienze, con uno sguardo *“nuovo”* rivolto al futuro e con la fiducia che mi hanno concesso hanno consentito di affrontare una sfida professionale per me tanto ambiziosa quanto entusiasmante!

Creare valore pubblico è stato il nostro principio ispiratore e un obiettivo che è stato possibile perseguire grazie ad un imponente lavoro di squadra attuato nell’ambito di Regione Liguria, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio, dell’Unione europea e, in generale, di tutti i livelli istituzionali e non.

Affrontare questa sfida è stato possibile anche grazie al contributo del Master M.I.P.A. che ha aperto la mia mente a nuove prospettive permettendo di sviluppare quelle hard e soft skills così fondamentali per la collaborazione al progetto e per la predisposizione del presente project work in relazione al quale il Professor Luca Gandullia è stato una preziosa guida.

Ciò premesso, il presente documento intende descrivere il progetto “1000 esperti” dalle origini e si pone l’obiettivo di farne conoscere i contenuti andandone ad illustrare le principali fonti normative di riferimento e i più rilevanti momenti attuativi in Regione Liguria con uno specifico focus in ordine alle milestones e ai targets fino ad oggi raggiunti (marzo 2023).

2. Il programma NEXT GENERATION EU.

Punto di partenza è il programma **Next Generation EU** (NGEU). Si tratta della risposta dell’Unione europea (UE) alla pandemia Covid-19 e alla conseguente crisi economica che ha colpito i Paesi europei e non solo che, unitamente al bilancio a lungo termine dell’UE, costituisce il più ingente pacchetto di misure mai finanziato in Europa.

L’obiettivo è un’Europa più ecologica, digitale e resiliente¹.

Uno dei fondamentali strumenti del programma NGEU è costituito dal **Recovery and Resilience Facility** (RRF - Dispositivo per la ripresa e la resilienza – nel prosieguo anche Dispositivo) istituito dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza² che offre sovvenzioni e prestiti a sostegno delle riforme e degli investimenti negli Stati membri dell’UE. Detti Paesi, nelle intenzioni del legislatore europeo, sono tenuti ad elaborare dei piani nazionali di ripresa e resilienza che illustrino come intendono investire i sopra citati fondi e sono tenuti a rispettare i traguardi e gli obiettivi prefissati. Ciò costituirà il presupposto per le erogazioni concordate.

I fondi restanti del NextGenerationEU vengono stanziati a favore degli Stati membri tramite diversi programmi europei: l’Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa (REACT-EU), i programmi Orizzonte Europa e InvestEU, il Fondo europeo

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>

agricolo per lo sviluppo rurale o il Fondo per una transizione giusta come si può evincere dalla tabella sotto riportata.

Ripartizione di NextGenerationEU³

Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza	723,8 miliardi di euro
<i>di cui prestiti</i>	<i>385,8 miliardi di euro</i>
<i>di cui sovvenzioni</i>	<i>338,0 miliardi di euro</i>
REACT-EU	50,6 miliardi di euro
Orizzonte Europa	5,4 miliardi di euro
Fondo InvestEU	6,1 miliardi di euro
Sviluppo rurale	8,1 miliardi di euro
Fondo per una transizione giusta (JTF)	10,9 miliardi di euro
RescEU	2 miliardi di euro
TOTALE	806,9 miliardi di euro

Tutti gli importi sono espressi a prezzi correnti. Fonte: Commissione europea

Va segnalato altresì che, a seguito dell'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, gli Stati membri dell'UE hanno la possibilità di utilizzare alcuni di questi fondi per rispondere alle esigenze dei profughi che giungono nei loro territori.

Come si evince dalla ripartizione sopra rappresentata, i due principali strumenti di sostegno previsti dal programma NGEU sono: **RRF e REACT-EU**.

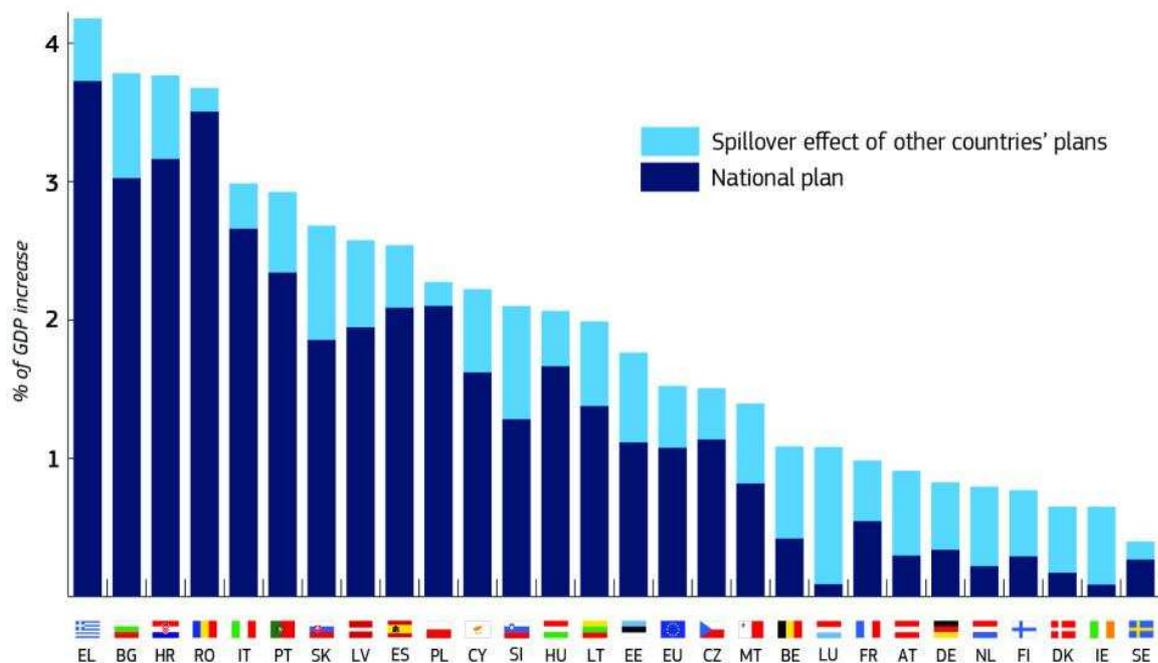
Essi si muovono in ambiti temporali differenti: il RRF ha una durata più ampia in quanto interviene fino al 2026 mentre il REACT-EU è stato concepito in una ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutare gli Stati membri nella fase iniziale di rilancio delle economie.

Entrambi, come emerge dal grafico sotto riportato, contribuiscono ad un innalzamento dei livelli del PIL costituendo una occasione di ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della

³ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu

competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere mai conosciute prima.

Gli effetti di NextGenerationEU sul PIL reale dell'UE (fino al 2024 in uno scenario di elevata produttività)



3. Il Recovery and Resilience Facility e i suoi sei pilastri.

Il **Recovery and Resilience Facility**, come anticipato nel capitolo precedente, è stato istituito dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (nel prosieguo anche Regolamento).

L'**art. 3 del Regolamento** suddetto descrive l'ambito di applicazione del RRF che, come illustrato nello schema sotto riportato, "fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri:

- a) *transizione verde;*
- b) *trasformazione digitale;*

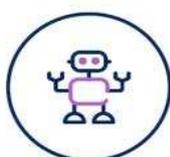
- c) *crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;*
- d) *coesione sociale e territoriale;*
- e) *salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alla crisi e la preparazione alla crisi;*
- f) *politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze".*

Va evidenziato che il pilastro della transizione verde discende direttamente dallo European Green Deal e dal duplice obiettivo dell'Unione europea di raggiungere gli obiettivi climatici di cui all'art. 2, punto 11, del Regolamento (UE) 2018/1999 per il 2030⁴ e la neutralità climatica entro il 2050.

I sei pilastri del RRF:



Green transition



Digital transformation



Smart, sustainable and inclusive growth



Social & territorial cohesion



Health, and economic, social and institutional resilience



Policies for next generation

⁴ REGOLAMENTO (UE) 2018/1999 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:32018R1999>

In linea con i sei pilastri di cui all'art. 3 del Regolamento e al fine di rispondere alla crisi COVID-19, il Dispositivo si pone (art. 4):

- l'OBIETTIVO GENERALE di attenuare l'impatto economico e sociale della crisi, in particolare sulle donne, e di rendere le economie e le società europee più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale;
- l'OBIETTIVO SPECIFICO di fornire un sostegno finanziario agli Stati membri che consenta loro di raggiungere gli obiettivi delle riforme e degli investimenti di cui ai rispettivi piani per la ripresa e la resilienza.

Inoltre, si pone altresì al centro dell'attuazione del **piano REPowerEU**⁵ che costituisce la risposta della Commissione alle difficoltà socioeconomiche e alle perturbazioni del mercato energetico mondiale causate dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

A tal proposito, in data 18 maggio 2022, la Commissione ha proposto di modificare il RRF⁶ al fine di inserire specifici capitoli REPowerEU negli attuali piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri.

Così si legge nella proposta di modifica (pag. 1):

“Since the adoption of Regulation (EU) 2021/241 establishing the Recovery and Resilience Facility (‘the RRF Regulation’), unprecedented geopolitical and economic events have drastically impacted the Union’s society and economy. Following the invasion of Ukraine by Russia, the case for a rapid clean energy transition in line with

⁵Si veda, fra le altre, la COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - Piano REPowerEU del 18.5.2022 COM (2022) 230 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0236&from=EN>

⁶ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans and amending Regulation (EU) 2021/1060, Regulation (EU) 2021/2115, Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0231>

the EU's 2030 climate targets and its 2050 climate neutrality objective has never been stronger. The EU imports 90% of its gas consumption, with Russia providing”.

E ancora: “The RRP’s with the already foreseen investments and reforms to deliver on the green and digital transitions remain essential. At the same time, the recent geopolitical and economic developments call for an even greater sense of urgency and an even higher level of ambition to ensure a successful recovery from the COVID-19 crisis. There is a need to accelerate and deepen reforms and investments in this field both at EU and at national level.”.

Tornando al Dispositivo, di fondamentale rilievo sono i **principi orizzontali** di cui all’art. 5 e, in particolare, quello previsto dal comma 2 in virtù del quale il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il seguente principio: *“non arrecare un danno significativo”* - DNSH («do no significant harm»)⁷.

Quanto allo specifico **ambito di applicazione temporale**, come anticipato nel capitolo che precede, il Dispositivo finanzia le riforme e gli investimenti negli Stati membri dall'inizio della pandemia (febbraio 2020) fino al 31 dicembre 2026.

4. Il Recovery and Resilience Facility quale strumento innovativo basato sui risultati.

Al fine di beneficiare del sostegno del Dispositivo gli Stati membri presentano i loro piani di ripresa e resilienza alla Commissione europea.

⁷ Comunicazione della Commissione Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (2021/C 58/01)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0218%2801%29>

Ciascun piano definisce le riforme e gli investimenti da attuare entro la fine del 2026 nel rispetto dei requisiti di cui agli artt. 17 e 18 del Regolamento in questione.

Il conseguimento dei targets intermedi e finali stabiliti per la realizzazione delle riforme e degli investimenti indicati nei piani consentirà di ricevere i contributi concordati.

I programmi finanziati dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza sono **programmi di performance** e non di spesa.

Sono previste **milestones** che costituiscono traguardi intermedi che rappresentano il completamento di fasi essenziali dell'attuazione (fisica e/o procedurale) del programma e **targets** ovvero obiettivi determinati direttamente o altrimenti influenzati dalle politiche pubbliche quantificati in modo preciso in quanto ad essi sono assegnati indicatori misurabili.

Le milestones possono consistere in:

- pubblicazione di avvisi/bandi;
- decreti di assegnazione di risorse;
- conferimenti di incarichi etc.

I targets possono consistere in:

- numero di km di strada costruiti;
- numero di posti di asili nido messi a disposizione;
- percentuali di arretrato smaltito;
- percentuali di riduzione dei tempi procedurali etc.

La metodologia sopra menzionata guida i singoli progetti legati ai piani dei diversi Stati membri e, come meglio si dirà oltre, anche il Progetto "1000 esperti".

Come si legge nella prima relazione annuale della Commissione ai sensi dell'art. 31 del Regolamento: “Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è uno strumento innovativo: si tratta di uno strumento unico, guidato dalla domanda e basato sui risultati, che fornisce sostegno finanziario diretto agli Stati membri in relazione al conseguimento di risultati. I fondi sono erogati a fronte dell'attuazione, entro il 2026, di riforme e investimenti volti a rispondere alle sfide che gli Stati membri si trovano ad affrontare. L'erogazione dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza è subordinata al conseguimento soddisfacente dei traquardi e degli obiettivi concordati ex ante con gli Stati membri e approvati dal Consiglio per l'attuazione delle misure proposte dagli Stati membri nei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza.”⁸ (sottolineature aggiunte).

5. L'esperienza italiana: il Piano di Ripresa e Resilienza. Un quadro d'insieme.

“Un nuovo Paese è pronto a partire con Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

*Italia Domani lascerà una preziosa eredità alle generazioni future, dando vita a una crescita economica più robusta, sostenibile e inclusiva.”*⁹

Come noto, l'Unione europea e l'Italia stanno vivendo una fase di grande trasformazione.

La crisi pandemica e quella economica, sociale ed ambientale hanno messo in discussione le strategie messe in atto negli ultimi decenni e mai come in questo

⁸ “RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza” dell'1.3.2022 COM(2022) 75 final, pag. 70

⁹ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

momento storico si è consapevoli di una esigenza di cambiamento che ha condotto ad accettare sfide tanto imponenti quanto ambiziose.

Così chiude la premessa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano cd *“Italia Domani”* l’allora Presidente del Consiglio Mario Draghi: *“L’Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all’interno di un’Europa più forte e solidale”*.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione copernicana e qui di seguito sono elencate alcune delle date fondamentali di questo processo¹⁰:

- il 12 gennaio 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato il primo schema di Piano che ha costituito la base di discussione per il confronto con le parti interessate¹¹.
- Il 14 e il 15 aprile 2021 si è riunita la Conferenza Unificata¹². In tale sede i Ministri Colao, Brunetta e Cingolani (il 14 aprile)¹³ e i Ministri Bianchi e Giovannini e le Ministre Carfagna e Messa (il 15 aprile)¹⁴ hanno illustrato gli interventi previsti dal PNRR nelle materie di competenza e si è aperto un ulteriore confronto fra le parti.
- Il 25 aprile 2021 il Governo Draghi ha trasmesso alle Camere il PNRR rivisto tenendo conto delle interlocuzioni con la competente task force della Commissione europea, delle osservazioni del Parlamento e degli esiti del coinvolgimento degli stakeholders.

¹⁰ <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

¹¹ Memoria del Ministro Franco sulla Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza: https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2021_2023-Daniele_Franco/Memoria-del-Ministro-Franco-sulla-Proposta-di-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-Commissioni-congiunte-5a-6a-e-14a-Senato-della-Repubblica-V-VI-e-XIV-Camera-dei-deputati/

¹² La Conferenza Unificata è stata istituita con il decreto legislativo n. 281/97 che ne definisce la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative. Essa rappresenta la sede in cui Regioni, Province e Comuni si esprimono su tematiche di interesse comune e, a tal fine, assume deliberazioni, promuove e sancisce intese e accordi, esprime pareri e designa rappresentanti.

¹³ <https://www.statoregioni.it/media/3441/convocazione-cu-14-aprile-2021.pdf>

¹⁴ <https://www.statoregioni.it/media/3443/convocazione-cu-15-aprile-2021.pdf>

- Il 29 aprile 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, oltre che un decreto legge che istituisce il Fondo complementare con il quale vengono predisposti diversi interventi integrativi del PNRR finanziati con risorse nazionali¹⁵.
- Il 30 aprile 2021 il PNRR è stato trasmesso alla Commissione europea.
- Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione positiva in merito, accompagnata da una dettagliata analisi del Piano (DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE¹⁶).
- È in pari data che la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha consegnato al Presidente Draghi la positiva valutazione della Commissione in ordine al PNRR italiano nell'ambito di una conferenza stampa che è stata definita come il simbolo di una svolta per il futuro dell'Italia e dell'UE in quanto, dopo il piano Marshall, il PNRR costituirebbe il piano di ripresa più imponente dal secondo dopoguerra ad oggi¹⁷.
- Il 13 luglio 2021 il PNRR è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio che ha recepito la proposta della Commissione europea¹⁸.
- Il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito di una valutazione positiva, ha erogato all'Italia 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13 % dell'importo totale stanziato a favore dell'Italia.
- L'Italia ha conseguito gli obiettivi prefissati al 31 dicembre 2021 e al 30 giugno 2022 di tal che, a seguito di ulteriore valutazione positiva, è stata versata in

¹⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/07/21G00070/sg>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021SC0165>

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_3126

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/>

data 13 aprile 2022 la prima rata da 21 miliardi (10 di sovvenzioni e 11 di prestiti) e si è attivata la procedura per la corresponsione di una ulteriore rata da 21 miliardi che, stante gli obiettivi raggiunti, è stata versata in data 8 novembre 2022. Da ultimo, è stata inviata alla Commissione Ue la richiesta di pagamento della terza rata.

6. Il Piano di Ripresa e Resilienza: contenuti.

Per comprendere a pieno i contenuti del PNRR occorre innanzitutto soffermarsi sugli assi strategici e sulle priorità principali da esso previsti.

Tre assi strategici

**digitalizzazione
e innovazione**

**transizione
ecologica**

**inclusione
sociale**

Tre priorità principali

parità di genere

**protezione e
valorizzazione
dei giovani**

**superamento
dei divari
territoriali**

Si legge a pag. 14 del Piano che *“L’empowerment femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l’accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani e il riequilibrio territoriale lo sviluppo del Mezzogiorno non sono unicamente affidate a singoli interventi, ma perseguiti in tutte le componenti del PNRR.”*.

Ciò premesso, il PNRR si articola in **sedici Componenti** (ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma) che, a loro volta, sono raggruppate in **sei Missioni** in linea con i sei pilastri del RRF.

Missione 1: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo

Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica

Missione 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile

Missione 4: istruzione e ricerca

Missione 5: coesione e inclusione

Missione 6: salute

Vediamo i contenuti principali delle Missioni.

- **M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo**

Sostiene una rivoluzione digitale che modernizza tutto il Paese per avere una Pubblica Amministrazione più semplice, un settore produttivo più competitivo e il rilancio di due settori strategici per l’Italia ovvero turismo e cultura.

- **M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica**

Si pone l'obiettivo di un profondo cambiamento volto a realizzare la transizione verde, ecologica e inclusiva del Paese favorendo l'economia circolare, lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile e un'agricoltura più sostenibile.

- **M3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile**

È volta a realizzare lo sviluppo razionale di una infrastruttura di trasporto moderna sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese.

- **M4: Istruzione e ricerca**

Punta a rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico.

- **M5: Coesione e inclusione**

Investe nell'innovazione del mercato del lavoro, facilitando la partecipazione, migliorando la formazione e le politiche attive, eliminando le disuguaglianze sociali, economiche e territoriali, sostenendo l'imprenditorialità femminile.

- **M6: Salute**

Si pone l'obiettivo di un efficace miglioramento del Sistema Sanitario Nazionale per rendere le strutture più moderne, digitali e inclusive, garantire equità di accesso alle cure, rafforzare la prevenzione e i servizi sul territorio promuovendo la ricerca.

Il Piano prevede un insieme integrato di **investimenti, sub investimenti e riforme** orientato a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, a favorire l'attrazione degli investimenti e in generale ad accrescere la fiducia di cittadini e imprese.

Quanto in particolare alle **riforme**, ne sono previsti tre tipi:

- **riforme orizzontali (o di contesto)**, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese.

Pensiamo alle riforme della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario;

- **riforme abilitanti**, volte a garantire l'attuazione del Piano e a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati.

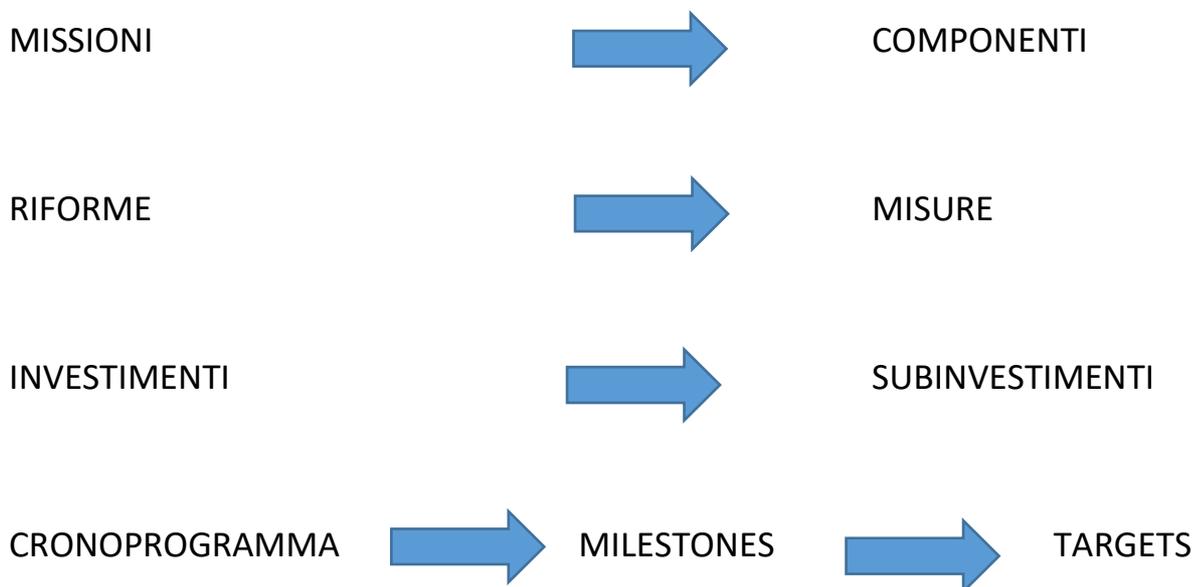
Si tratta, per esempio, di riforme in materia di semplificazione delle norme sugli appalti pubblici e in materia di concorrenza;

- **riforme settoriali**, contenute all'interno delle singole Missioni che costituiscono innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche.

Ad esempio, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno e i servizi sanitari di prossimità.

Infine, a queste tipologie di riforma si aggiungono le **misure** che, seppur non ricomprese nel perimetro del Piano, contribuiscono a realizzare gli obiettivi generali del PNRR (ad esempio le riforme in materia di protezione sociale dei lavoratori e quelle che mirano a rendere più razionale ed equo il sistema fiscale).

Possiamo affermare che le principali parole chiave della metodologia del PNRR sono:



I numeri del PNRR sono:



TOTALE: 191,5 MILIARDI DI EURO

Stiamo parlando di 68,9 mld di euro finanziati da sovvenzioni a fondo perduto (grants) e 122,6 mld di euro finanziati tramite prestiti (loans)¹⁹.

¹⁹ <https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html>

7. La Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e turismo”. In particolare la Componente 1 “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” e il Sub Investimento 2.2.1. “Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR”.

Il Progetto “1000 esperti” si colloca nell’ambito della Missione 1, Componente 1, Investimento 2.2., Sub Investimento 2.2.1.

La **Missione 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITA’ E TURISMO** si pone l’obiettivo di rilanciare la competitività e la produttività dell’Italia intervenendo profondamente su alcuni elementi chiave del sistema economico tra i quali la digitalizzazione, l’innovazione e la valorizzazione del patrimonio culturale e turistico.

Detta Missione, alla quale sono destinati 40,32 milioni di euro, è suddivisa in 3 **Componenti**.

M1C1 – DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA.

M1C2 – DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITA’ NEL SISTEMA PRODUTTIVO.

M1C3 – TURISMO E CULTURA



COMPONENTE 1

Per quanto qui di specifico interesse, la **Componente 1** ha l’obiettivo di una radicale **trasformazione della Pubblica Amministrazione** attraverso una strategia che pone al

centro la digitalizzazione (attuata unitamente ad altre Missioni) e che agisce sulle infrastrutture digitali, sull'interoperabilità tra gli enti pubblici, sullo snellimento delle procedure secondo il principio *"once only"*, sulla cybersecurity, sulla qualità e sull'accessibilità dei servizi, sulla semplificazione delle procedure e sul rafforzamento del capitale umano.

La Componente 1 comprende numerosi INVESTIMENTI, SUB INVESTIMENTI e RIFORME suddivisi in tre ambiti di intervento:

1. DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

Investimento 1.1. Infrastrutture e digitali

Investimento 1.2. Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud

Investimento 1.3. Dati e interoperabilità

Investimento 1.4. Servizi digitali e cittadinanza digitale

Investimento 1.5. Cybersecurity

Investimento 1.6. Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali

Investimento 1.7. Competenze digitali di base

Riforma 1.1. Processo di acquisto ICT

Riforma 1.2. Supporto alla trasformazione della PA locale

Riforma 1.3. Introduzione linee guida *"cloud first"* e interoperabilità

2. INNOVAZIONE DELLA PA

Investimento 2.1. Portale unico del reclutamento

Investimento 2.2. Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance

Investimento 2.3. Competenze e capacità amministrativa

Riforma 2.1. Accesso e reclutamento

Riforma 2.2. Buona amministrazione e semplificazione

Riforma 2.3. Competenze e carriere

3. INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO

Investimento 3.1. Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del processo e superare disparità di trattamento tra i tribunali

Investimento 3.2 Rafforzamento dell'Ufficio del processo per la Giustizia amministrativa.

Gli investimenti previsti nell'ambito della Componente 1 prevedono **una profonda modernizzazione della Pubblica Amministrazione in termini di efficacia ed efficienza dei processi tramite un rafforzamento delle competenze ed una imponente azione di semplificazione tali da rendere la Pubblica Amministrazione la miglior "alleata" di persone e imprese.**



All'interno della Componente 1, si colloca l'**Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance"** e, nell'ambito dello stesso, il **Sub Investimento 2.2.1. "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR"**.

Il Sub Investimento 2.2.1. (euro 368.400.000,00)²⁰ risponde dunque all'esigenza di disporre delle risorse necessarie per l'attuazione delle riforme volte alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure amministrative propedeutiche alla realizzazione del PNRR.

²⁰ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 agosto 2021 "Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione." (21A05556) ([GU Serie Generale n. 229 del 24-09-2021](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/09/24/21A05556/sg)) <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/09/24/21A05556/sg>

Esso prevede la creazione di una **task force temporanea di tre anni di circa 1000 professionisti ed esperti** - in questo contesto nasce il nome **Progetto “1000 esperti”** - a supporto delle amministrazioni che avrà l’obiettivo di implementare la digitalizzazione, la semplificazione, la reingegnerizzazione delle procedure complesse selezionate e di monitorare i targets raggiunti.

Il sub investimento in questione va attuato unitamente agli altri interventi del PNRR e alle riforme della Pubblica Amministrazione previste dal PNRR in modo tale da ottenere una vera e propria rivoluzione copernicana della Pubblica Amministrazione che costituisca motore del Paese in grado di incidere positivamente sulla crescita economica dello stesso.

8. Il Decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021 “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”.

Il Decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021 convertito, con modificazioni, in Legge n. 113 del 6 agosto 2021²¹, e più volte successivamente rivisto, prevede all’**art. 9 comma 1**, quanto segue:

“Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fatte salve le assunzioni a tempo determinato di cui all’articolo 1, commi 1 e 4, per il conferimento, ai sensi dell’articolo 1, comma 5, lettera a), da parte delle regioni e delle province autonome”

²¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/08/07/21A04886/sg>

di Trento e Bolzano, di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, nel numero minimo di mille unità, per il supporto ai predetti enti e agli enti locali nella gestione delle procedure complesse, tenendo conto del relativo livello di coinvolgimento nei procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR, sono ripartite le risorse finanziarie nel limite massimo di euro 38.800.000 per l'anno 2021, di euro 106.800.000 per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e di euro 67.900.000 per l'anno 2024" (sottolineature aggiunte).

Si ricorda che è dello stesso giorno della conversione in legge del DL n. 80/2021 (6 agosto 2021) il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (si veda la nota n. 20) che assegna le risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del PNRR alle singole Amministrazioni titolari degli interventi secondo il riparto indicato nell'allegata Tabella A e, con particolare riferimento al progetto che qui ci occupa (M1C1 Sub investimento 2.2.1 "Assistenza tecnica a livello centrale e locale") prevede un importo totale pari ad euro 368.400.000,00 – soggetto titolare Ministero per la Pubblica Amministrazione.

L'art. 9 del DL suddetto è stato successivamente integrato dal **comma 2 bis** che ha previsto ulteriori risorse pari a 48.100.000,00 euro (30 milioni di euro per il conferimento, da parte delle amministrazioni attuatrici, di ulteriori incarichi professionali e 18.100.000,00 euro per il coordinamento e il rafforzamento delle attività operative di governance del progetto). Risorse assegnate con il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 29 agosto 2022 "Attuazione del subinvestimento 2.2.1 "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR"" (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 241 del 14 ottobre 2022) di cui si dirà meglio oltre.

Nella consapevolezza che **il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri richiamato dal comma 1 dell'art. 9 del DL 80/2021** (nel prosieguo anche **DPCM**) avrebbe determinato i contenuti del progetto "1000 esperti" per la cui efficace

attuazione sarebbe stato fondamentale il coinvolgimento degli stakeholders è iniziata una intensa interlocuzione fra le pari interessate a tutti i livelli istituzionali.

Ruolo fondamentale è stato assegnato **alle Regioni e alle Province autonome, soggetti attuatori del progetto**, il cui personale è stato impegnato in un imponente lavoro di squadra ancora oggi in atto che è stato portato avanti anche nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e che ha comportato l'attivazione di un confronto diretto con il **Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (DFP) in qualità di soggetto titolare**.

Solo negli ultimi mesi del secondo semestre 2021 abbiamo partecipato nell'ambito del Coordinamento Tecnico della Commissione Affari Istituzionali e Generali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (di cui la Regione Liguria è Vice Coordinatore) a decine di incontri e, nell'attesa della pubblicazione del DPCM e degli ulteriori atti normativi prodromici all'attuazione del progetto²², le Regioni e le Province Autonome, come meglio si dirà nel prosieguo, hanno provveduto a numerosissimi adempimenti richiesti dal Dipartimento della Funzione Pubblica dimostrando una fiducia e uno spirito di leale collaborazione senza i quali il rigido cronoprogramma predeterminato non sarebbe potuto essere rispettato.

Il valore del tempo ha costituito in questo caso un importante misuratore di efficienza che, unitamente alla qualità delle prestazioni rese, ha consentito di raggiungere, ad oggi, tutte le milestones ed i targets del progetto.

²² Si pensi, ad esempio, al Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'11 ottobre 2021 "Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178" pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.279 del 23 novembre 2021 e al Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica del 14 ottobre 2021 recante "Modalità per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il PNRR", pubblicato in Gazzetta ufficiale Serie Generale n. 268 del 10 novembre 2021.

9. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 novembre 2021 *“Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR”*. Quadro generale e poteri sostitutivi.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 novembre 2021 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 284 del 29 novembre 2021²³ è stato ripartito tra Regioni e Province autonome (si veda l’allegato A del DPCM) il *“contributo di 320,3 milioni di euro a valere sul “Fondo di rotazione per l’attuazione del Next Generation EU-Italia” iscritto nello stato di previsione del Ministero dell’economia e della finanze e destinato al conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto alla gestione delle procedure complesse”* erogato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri – art. 1 del DPCM.

Il DPCM in questione, oltre al **riparto delle risorse** sopra indicate, disciplina **la destinazione e l’utilizzo delle stesse** ponendo altresì le basi di una **metodologia** progettuale fondata su rendicontazione e verifica dei risultati e su milestones e targets da raggiungere il cui rispetto è preconditione per l’effettiva erogazione dei finanziamenti.

Esso costituisce la fonte normativa di maggior rilievo ai fini che qui interessano in quanto fondamentale per comprendere i contenuti del progetto *“1000 esperti”* ed il ruolo di soggetti attuatori riservato dal legislatore a Regioni e Province autonome. Pertanto, esso verrà trattato approfonditamente nel prossimo capitolo.

Prima di ciò, merita fin da ora un approfondimento la disciplina del **potere sostitutivo** che il DPCM richiama all’art. 1 comma 1 e che, come noto, è previsto dal comma 2 dell’**art. 120 della nostra Costituzione** in virtù del quale *“Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di*

²³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/29/21A07051/sg>

mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". Potere disciplinato, fra gli altri, dall'art. 8 della L. n. 131/2003, dall'art. 41 della L. 234/2012 e da ultimo, come vedremo, dal DL n. 77/2021.

L'art. 1 ultimo comma del DPCM prevede che qualora una Regione o una Provincia autonoma ne faccia richiesta o, in ogni caso, decorsi inutilmente i termini previsti per gli adempimenti di cui agli artt. 3 e 4 del DPCM (presentazione dei fabbisogni e presentazione e approvazione dei Piani territoriali), il Ministero per la Pubblica Amministrazione **attiverà i poteri sostitutivi secondo le procedure di cui all'art. 12 del DL n. 77/2021 convertito in L. n. 108/2021.**

Prima di soffermarsi sull'art. 12 sopra citato è necessaria una premessa generale in ordine al DL n. 77/2021 che, proprio in questi giorni, è stato oggetto di modifiche ad opera del **Decreto legge n. 13 del 24 febbraio 2023 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune"** pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 47 del 24 febbraio 2023²⁴.

Decreto legge entrato in vigore il 25 febbraio 2023 e presentato alle Camere per la conversione in legge.

²⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/02/24/23G00022/SG>



Il Decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021 ***“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*** (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 31 maggio 2021, Edizione straordinaria – c.d. DL Semplificazioni) convertito, con modificazioni, in Legge n. 108 del 29 luglio 2021, come suggerisce l’epigrafe, è dedicato a due grandi temi:

- Governance del PNRR, che viene organizzata prevalentemente a livello centrale con funzioni che risultano suddivise fra i diversi organi previsti dal DL in questione;
- semplificazione delle procedure e rafforzamento della capacità amministrativa.

In sede di **conversione in legge ad opera della Legge n. 108 del 29 luglio 2021 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di snellimento delle procedure”***, il DL Semplificazioni è stato oggetto di numerose modifiche tra le quali, per quanto qui di specifico interesse, la disciplina di **un maggior coinvolgimento delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla governance del PNRR** rispetto alla originaria previsione (artt. 2 e 12). Non vanno poi dimenticati gli emendamenti in ordine alle verifiche dell’attuazione del PNRR. Ad esempio l’art. 7 comma 7 ha previsto che la Corte dei Conti relazioni almeno semestralmente al Parlamento in ordine allo stato di attuazione del PNRR.

Sempre con riferimento alla governance, va segnalato che la stessa viene disciplinata sia dalla parte I del DL, sia dalla legge di conversione dello stesso che, all’art. 1, converte in legge il decreto legge di cui si tratta con le modifiche riportate negli allegati richiamati e prevede altresì direttamente specifiche disposizioni in ordine al

monitoraggio sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR che vanno a completare quanto previsto dal DL Semplificazioni²⁵.

Inoltre, non va dimenticato il DL n. 13/2023 sopra citato che, nell'ambito della Parte I dedicata alla *"Governance per il PNRR e il PNC"*, prevede espresse modifiche del DL n. 77/2021 oltre che specifiche disposizioni in materia (viene ad esempio istituita una Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con importanti funzioni descritte all'art. 2 tra le quali quelle originariamente poste in capo alla Segretaria tecnica di cui all'art. 4 del DL n. 77/2021) che danno vita ad una trasformazione dell'impostazione della governance inizialmente scelta.

Vediamo ora l'art. 12 del DL n. 77/2021 richiamato dall'art. 1 ultimo comma del DPCM, anch'esso modificato dal DL n. 13/2023.

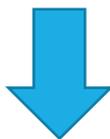
²⁵ Il DL prevede già, ad esempio, all'art. 2 la trasmissione al Parlamento, ad opera della Cabina di regia, di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR e all'art. 7 che la Corte dei conti riferisca al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR per i profili di competenza, con particolare riguardo al controllo esercitato sulla gestione ai sensi della legge n. 20/1994.

L'art. 1 della legge di conversione stabilisce poi che affinché il Parlamento possa effettuare il monitoraggio sull'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e sul rispetto dei termini concordati con le istituzioni europee, nonché prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità, il Governo è tenuto a fornire alle Commissioni parlamentari competenti:

- le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (art. 1 comma 2);
- i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei compiti assegnati (art. 1 comma 3);
- i documenti riguardanti le materie di competenza delle Commissioni inviati agli organi dell'UE relativamente all'attuazione del PNRR (art. 1 comma 4).

Le Commissioni parlamentari competenti, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria posta in essere, anche in forma congiunta, con le modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato di cui al comma 7 del medesimo art. 1:

- *"monitorano lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, con particolare attenzione al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi legati alle priorità trasversali del medesimo Piano, quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani"* (art. 1 comma 5 lettera a);
- *"formulano osservazioni ed esprimono valutazioni utili ai fini della migliore attuazione del PNRR nei tempi previsti"* (art. 1 comma 5 lettera b).



Il titolo II del DL Semplificazioni è intitolato **“Poteri sostitutivi, superamento del dissenso e procedure finanziarie”** e l’art. 12 disciplina specificamente i **“Poteri sostitutivi”** prevedendo l’intervento statale nei casi in caso di inerzia/inefficienza dei soggetti attuatori e misure di superamento del dissenso:

- in caso di mancato rispetto da parte dei soggetti attuatori degli obblighi e degli impegni finalizzati all’attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei casi di cui all’art. 12 del DL di cui si tratta (ovvero qualora sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente) assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a trenta giorni per provvedere.
- Qualora l’inerzia permanga, il Consiglio dei Ministri (sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del consiglio o del Ministro competente) individua l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio o, in alternativa, nomina uno o più commissari *ad acta* ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti e i provvedimenti necessari ovvero di provvedere all’esecuzione dei progetti.
- Inoltre, è previsto che il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie possa nei casi sopra menzionati promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento nei riguardi di Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano, Città metropolitane, Province e Comuni, anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata (quest’ultimo inciso è stato inserito in sede di conversione in legge).

- L'art. 12 prosegue poi con la disciplina di casi e modalità specifiche di esercizio dei poteri sostitutivi e merita particolare attenzione il comma 6 dell'art. 12 che prevede che *“La Presidenza del Consiglio dei ministri e le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR restano estranee ad ogni rapporto contrattuale e obbligatorio discendente dall'adozione di atti, provvedimenti e comportamenti da parte dei soggetti individuati o nominati per l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi del presente articolo. Di tutte le obbligazioni nei confronti dei terzi rispondono, con le risorse del piano o con risorse proprie, esclusivamente i soggetti attuatori sostituiti...”* e che *“Gli eventuali oneri derivanti dalla nomina di Commissari sono a carico dei soggetti attuatori inadempienti sostituiti.”*

Il DL n. 13/2023 è intervenuto a modificare l'art. 12 sopra menzionato *“Al fine di assicurare il rispetto del cronoprogramma degli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR o del Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR”* e ha previsto, ai fini che qui rilevano, una riduzione dei termini di cui ai commi 1 e 3 (si passa da 30 a 15 giorni).

10.I contenuti del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.11.2021

“Riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR”.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.11.2021 prevede sei articoli, quattro allegati e due appendici e, in sede di predisposizione, è stato oggetto di diverse revisioni. Vediamone nel dettaglio i contenuti.

- **Art. 1 *“Riparto delle risorse per il supporto alla gestione delle procedure complesse”.***

Viene erogato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in qualità di amministrazione titolare dell'Investimento *“2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance”* del PNRR il contributo di 320,3 milioni di euro (ripartito come indicato all'allegato A del DPCM) a valere sul *“Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia”*, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze destinato al conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto alla gestione delle procedure complesse, a favore delle Regioni e delle Province autonome in qualità di soggetti attuatori.

L'art. 1 prevede altresì i poteri sostitutivi descritti nel capitolo che precede.

- **Art. 2 *“Destinazione e utilizzo delle risorse”.***

Il contributo “è finalizzato al conferimento, da parte di regioni e province autonome, di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto alla gestione delle procedure complesse nel territorio, in funzione dell'implementazione delle attività di semplificazione previste dal PNRR”.

Di tal che detti enti, sulla base dei rispettivi Piani territoriali (PT), metteranno a disposizione di province, città metropolitane, comuni e loro unioni una quota di professionisti ed esperti, tenendo conto del grado di coinvolgimento nelle procedure amministrative individuate nei PT e della titolarità di tali procedure e utilizzeranno il contributo sulla base di criteri e modalità di cui all'allegato B al DPCM di cui meglio si dirà oltre.

- **Art. 3 “Definizione preliminare dei fabbisogni”.**

Regioni e Province autonome, sentiti gli enti locali, definiscono in via preliminare i fabbisogni in termini di profili professionali entro il 30 ottobre 2021 nei limiti del riparto di cui all'Allegato A e secondo lo schema di cui all'Allegato C.

L'Allegato C “SCHEMA PER LA DEFINIZIONE DEI FABBISOGNI” contiene il Prospetto 1 (che consiste in un format da compilare) e il Prospetto 2 che riporta “*a mero titolo esemplificativo*” le tipologie di professionisti ed esperti corrispondenti ai gruppi di procedure complesse di cui all'Allegato B – Appendice 1 (ad esempio biologi, esperti in procedure di appalti pubblici, geologi, geometri, ingegneri ambientali, civili etc).

Viene inoltre specificamente previsto che Regioni e Province autonome possano indicare altre figure professionali “*anche con competenze di carattere trasversale, comunque necessarie per la gestione delle procedure oggetto di intervento*”.

- **Art. 4 “Piani territoriali”.**

I Piani territoriali sono redatti da Regioni e Province autonome secondo lo schema di cui all'Allegato D e presentati al DFP entro il 5 novembre 2021.

Essi sono soggetti ad approvazione da parte del DFP che ne valuta la congruenza entro dieci giorni dalla scadenza del termine sopra citato.

- **Art. 5 “Conferimento degli incarichi”.**

Regioni e Province autonome provvedono al conferimento degli incarichi entro il 31 dicembre 2021 sulla base delle procedure previste dall'art. 9, comma 1, del DL n. 80/2021.

A tal fine il DFP, attraverso il portale del reclutamento di cui all'art. 3 co. 7 Legge n. 56/2019²⁶ e le procedure di cui al decreto del Ministero per la Pubblica Istruzione 14 ottobre 2021,²⁷ fornisce entro dieci giorni dalla presentazione dei fabbisogni di cui all'art. 3 l'elenco di professionisti ed esperti da utilizzare nell'ambito delle procedure selettive.

- **Art. 6 “Monitoraggio, rendicontazione ed erogazione delle risorse”.**

Per l'Investimento che qui ci occupa, è previsto quale obiettivo di rilevanza europea da realizzare entro e non oltre il 31 dicembre 2021, *“il completamento della procedura di assunzione di un pool di mille esperti da impiegare per tre anni a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire assistenza tecnica”.*

“Con successivo decreto del Capo Dipartimento della funzione pubblica si provvederà a definire le modalità di anticipazione e gestione del finanziamento, le modalità di rendicontazione nonché le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi agli interventi finanziati dal Programma, ivi comprese le anticipazioni spettanti e le modalità e i tempi di erogazione delle stesse sulla base dei decreti attuativi previsti dal comma 1042 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché gli ulteriori requisiti previsti dalla regolamentazione comunitaria, ivi compresi gli obblighi in materia di comunicazione ed informazione.”

²⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/22/19G00064/sg>

²⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/10/21A06655/sg>

Infine, viene previsto che il DPCM sarà trasmesso alla Corte dei Conti per la registrazione e che sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

11. L'Allegato B del DPCM: "CRITERI E MODALITA' DI FUNZIONAMENTO DELLO STRUMENTO DI ASSISTENZA TECNICA DEL PNRR PER IL SUPPORTO ALLA GESTIONE DELLE PROCEDURE COMPLESSE".

Un approfondimento particolare va dedicato all' Allegato B "CRITERI E MODALITA' DI FUNZIONAMENTO DELLO STRUMENTO DI ASSISTENZA TECNICA DEL PNRR PER IL SUPPORTO ALLA GESTIONE DELLE PROCEDURE COMPLESSE" che costituisce uno dei documenti fondamentali ai fini della comprensione del progetto.

Innanzitutto, in detto allegato si chiarisce che:

- lo strumento di assistenza tecnica (TA) di durata triennale previsto dall'Investimento 2.2. del PNRR consiste in un pool di 1000 esperti finalizzato al supporto nella gestione delle cd procedure complesse (ovvero quelle procedure che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti) al fine di favorire attività di semplificazione;
- detto pool opera coordinato da Regioni e Province autonome, sentite ANCI ed UPI, che provvederanno ad allocare le attività da esso svolte presso le amministrazioni del territorio in cui si concentrano "colli di bottiglia"/criticità.

Di tal che, l'Allegato in questione elenca i compiti della TA che vengono sintetizzati come segue:

- *"supporto alle amministrazioni nella gestione delle procedure complesse*
- *supporto al recupero dell'arretrato*
- *assistenza tecnica ai soggetti proponenti per la presentazione dei progetti*

- *supporto alle attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure”.*

Inoltre, ne specifica gli obiettivi ovvero l’attuazione delle azioni di riforma in materia di semplificazione e la velocizzazione delle procedure amministrative propedeutiche all’implementazione dei progetti previsti dal PNRR.

Infine, dichiara di definire *“in modo condiviso tra Governo, Regioni ed Enti locali, l’oggetto dell’intervento (punto 1), il percorso da seguire per l’attivazione della TA (punto 2), le relative modalità di gestione (punto 3) e le modalità di verifica dei risultati (punto 4).”.*

1. Quanto all’**oggetto dell’intervento**, viene definito il perimetro dello stesso e, in particolare, i criteri di allocazione delle risorse.

- Perimetro dell’intervento: la TA riguarderà procedure complesse quali, a titolo esemplificativo, quelle di cui all’Appendice 1.

In detta appendice vengono individuate procedure riferite ai seguenti ambiti: Valutazioni e autorizzazioni ambientali, Bonifiche, Rinnovabili, Edilizia e Urbanistica, Appalti e Infrastrutture digitali.

Si tratta di procedure identificate tenendo conto degli interventi del DL n. 77/2021 e collegate in generale al PNRR in relazione alle quali è auspicata una azione sotto il profilo della riduzione dei tempi e/o dell’arretrato.

- Il riparto delle risorse (tenuta ferma la percentuale del 40 % da assicurare alle Regioni del Mezzogiorno ai sensi del Decreto Semplificazioni) sarà effettuato tenendo in considerazione la dimensione in termini demografici del territorio, l’esigenza di assicurare servizi minimi e di realizzare economie di scala.

Pertanto, lo stesso è basato, in parte, su una quota fissa (30 % delle risorse complessive) e, in parte, su una variabile (70 % delle risorse complessive) calcolata sui dati della popolazione (si veda l’Allegato A).

Saranno poi i PT ad allocare le risorse sui diversi livelli di governo in base alle esigenze concrete.

2. Quanto all'**attivazione dell'assistenza tecnica**, due momenti fondamentali del progetto sono costituiti dalla definizione dei fabbisogni e dalla predisposizione dei Piani territoriali.

- Definizione dei fabbisogni.

Come anticipato, le Regioni e le Province Autonome definiscono i fabbisogni di personale in base alle criticità rilevate secondo lo schema di cui all'Allegato C.

- Piani territoriali.

Le Regioni e le Province autonome, sentite ANCI ed UPI, predispongono un Piano territoriale che, redatto secondo l'Allegato D, individua:

- criticità del contesto territoriale;
- obiettivi di semplificazione da raggiungere;
- risorse da utilizzare in virtù della definizione preliminare dei fabbisogni e degli aggiustamenti richiesti a seguito della ricognizione delle criticità e loro distribuzione;
- modalità attuative;
- tempi (con indicazione delle principali milestones nazionali) e risultati attesi.

Si precisa che *“Sugli obiettivi di semplificazione sono sentite anche le associazioni di rappresentanza del mondo economico e sociale”*.

Il Piano territoriale verrà inviato dalle Regioni e dalle Province autonome al DFP per l'approvazione che dovrà avvenire entro i termini previsti dall'art. 4. Si evidenzia che il DFP valuta l'ammissibilità tecnica dei Piani tenuto conto della rispondenza degli stessi alle indicazioni del DPCM, della coerenza tra analisi della situazione, risorse e risultati attesi e dell'idoneità dei risultati

attesi a contribuire al raggiungimento degli obiettivi del PNRR. A tali fini, il DFP potrà chiedere modifiche o integrazioni.

Ogni Piano sarà dotato di un Codice Unico di Progetto (CUP) ex art. 11 L. n. 3/2003.

- Infine, viene previsto che per il reclutamento dei professionisti ed esperti le Regioni e le Province autonome potranno:
 - provvedere autonomamente alla realizzazione delle procedure selettive in base all'elenco fornito dal DFP tramite il portale del reclutamento e *“anche tenendo conto delle liste già in possesso delle Regioni e delle Province autonome”*. Locuzione quest'ultima che ha contribuito a far suscitare non pochi dubbi.
 - chiedere al DFP di provvedere, fermo restando che il conferimento degli incarichi avverrà in ogni caso da parte dei soggetti attuatori.

Viene stabilita la durata dei contratti in dodici mesi rinnovabili in base ai risultati raggiunti.

3. Quanto alla **gestione dell'assistenza tecnica**, si precisa che:

- i modelli organizzativi per la pianificazione, il coordinamento e la verifica delle attività della TA vengono definiti a livello regionale garantendo economie di scala adeguate e prevedendo, laddove le amministrazioni destinatarie del supporto siano Comuni, task forces al servizio di più amministrazioni.

A tal fine, verranno individuati dai Piani territoriali raggruppamenti di amministrazioni locali sulla base di realtà già esistenti (città metropolitane, province, unioni di comuni etc) o create *ad hoc*.

- Il Piano territoriale definisce la governance e il sistema di responsabilità prevedendo una Cabina di regia regionale incaricata della pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti ed esperti costituita da

rappresentanti della Regione o Provincia Autonoma, ANCI e UPI (struttura che può anche coincidere con una già operativa sul territorio).

La Cabina di regia può essere supportata da una Segreteria tecnica composta da un numero di professionisti ed esperti pari al 50 % della quota fissa (vds Allegato A).

Presso il DFP è costituito un Tavolo di coordinamento composto da rappresentanti di DFP, Regioni, Province autonome, ANCI e UPI con funzioni di supporto al fine della più efficace realizzazione del progetto (formulazione pareri, raccolta input per interventi normativi o esercizio dei poteri sostitutivi, verifica targets).

- Le modalità di erogazione del finanziamento verranno definite con successivo decreto del Capo del DFP.

Disposizione che ha suscitato non poche incertezze.

Viene evidenziato inoltre che *“il **rispetto dei target nazionali/regionali di riduzione dei tempi e degli arretrati è condizione per l’effettiva erogazione dei finanziamenti**”*.

4. Quanto alla **verifica dei risultati**, sono previsti un sistema di rendicontazione ed un sistema di monitoraggio e controllo.

- Poiché uno degli obiettivi di rilevanza europea del PNRR in relazione all’Investimento 2.2. da realizzare entro il 31 dicembre 2021 consiste, come già anticipato, nel *“completamento della procedura di assunzione di un pool di 1000 esperti da impiegare per tre anni a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire assistenza tecnica”*, è prevista la rendicontazione da parte dei soggetti attuatori al DFP in ordine all’effettiva conclusione delle procedure di reclutamento entro i suddetti termini e, successivamente, in ordine al raggiungimento degli obiettivi di rilevanza nazionale connessi ai Piani territoriali con cadenza bimestrale.

- L'erogazione delle risorse finanziarie è connessa alla verifica del raggiungimento dei targets europei e nazionali previsti e detta verifica si basa su un ben determinato sistema di monitoraggio e controllo:

- monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività.

Al fine di rispettare le scadenze fissate a livello nazionale i Piani territoriali prevedono milestones regionali comuni e, qualora ritenuto utile, milestones regionali specifiche.

Sono milestones comuni il conferimento degli incarichi entro il 31 dicembre 2021 (MC1) e la definizione della baseline entro il 30 giugno 2022 (MC2) – si veda il punto che segue.

- valutazione periodica dei risultati in termini di riduzione dell'arretrato e dei tempi di conclusione dei procedimenti.

Si evidenzia che la baseline sopra menzionata, che consiste nella ricognizione in ordine a tempi e arretrato riferiti al secondo semestre 2021, costituirà il riferimento rispetto al quale verranno valutati i risultati raggiunti e affinché le misurazioni siano omogenee e quindi confrontabili. A tal proposito, l'Appendice 2 fornisce criteri e metodi.

I soggetti attuatori presentano semestralmente al DFP un "*Rapporto di monitoraggio e valutazione*" nel quale si indicano: il numero e la tipologia delle procedure complesse oggetto di TA, le attività svolte con precisazione di criticità rilevate e azioni adottate ai fini della loro risoluzione, il rispetto del cronoprogramma, i risultati ottenuti e le cause di eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati.

L'Appendice 2 "*CRITERI PER LA MISURAZIONE DEI TEMPI*" fornisce ai soggetti attuatori criteri di misurazione comuni prevedendo altresì un vero e proprio glossario delle definizioni utili ad assicurare una univoca

interpretazione delle grandezze da rilevare, oltre che un *“Format per il report di monitoraggio”*.

Si è trattato di un ammirevole sforzo del legislatore anche se, sia fin da subito nell’ambito delle interlocuzioni con il DFP avvenute direttamente e in sede di Coordinamento Tecnico della Commissione Affari Istituzionali e Generali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sia successivamente quando i professionisti ed esperti hanno cominciato la ricognizione delle procedure complesse individuate dal Piano territoriale, si è dovuto prendere atto che le grandezze prese in considerazione possono essere interpretate in modo non sempre del tutto univoco.

Ciò che ha suscitato la necessità di numerosi chiarimenti, alcuni dei quali ancora oggi in corso.

12. L’avvio del progetto *“1000 esperti”* in Regione Liguria.

L’attuazione del progetto ha comportato un imponente lavoro di squadra portato avanti da Regione Liguria, oltre che dagli altri soggetti coinvolti, a tutti i livelli istituzionali e non.

Nell’ambito di Regione Liguria, detta intensa collaborazione ha visto il coinvolgimento di:

- tutte le strutture regionali interessate, prime fra tutte il Segretario Generale, la Vice Direzione Generale Affari Legislativi, Istituzionali e Legali e la Direzione Centrale Organizzazione;
- ANCI Liguria, associazione che in Liguria, oltre ai Comuni, rappresenta anche le Province e la Città metropolitana di Genova;
- le associazioni di rappresentanza del mondo economico e sociale;
- i professionisti ed esperti incaricati.

Grazie ad essa è stato possibile rispettare un cronoprogramma davvero ambizioso²⁸ che ha previsto, per la fase iniziale del progetto, le seguenti fondamentali azioni:

- predisposizione dello schema per la preliminare definizione dei fabbisogni in termini di personale sulla base dello schema di cui all'Allegato C del DPCM con il quale sono state identificate 30 figure professionali collegate alle procedure complesse nel frattempo individuate. Documento trasmesso al DFP, nelle more dell'adozione del DPCM, in data 25 ottobre 2021.

Le figure professionali individuate sono rappresentate nella tabella che segue:

Tipologia	N.
AGRONOMO	2
ARCHITETTO	3
CHIMICO	2
ESPERTO ECONOMICO-FINANZIARIO	1
ESPERTO GIURIDICO-AMMINISTRATIVO	5
GEOLOGO	4
INGEGNERE AMBIENTALE	5
INGEGNERE CIVILE	4
INGEGNERE GESTIONALE	3
INGEGNERE INFORMATICO	1
TOTALE	30

- redazione del Piano territoriale regionale (si veda il capitolo 13) sulla base dello schema di cui all'Allegato D del DPCM, Piano che è stato trasmesso al DFP il 5 novembre 2021 e nuovamente, a seguito delle ulteriori indicazioni pervenute dal DFP in sede di Coordinamento Tecnico della Commissione Affari Istituzionali e Generali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il 29 novembre 2021.

²⁸ <https://www.regione.liguria.it/homepage-attivita-istituzionale/trasparenza/amministrazione-trasparente/consulenti-e-collaboratori/titolari-di-incarichi-di-collaborazione-o-consulenza/incarichi-pnrr.html>

Il Piano territoriale è stato poi approvato in data 30 novembre 2021 con decreto del Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, quindi, con delibera della Giunta regionale n. 1117 del 2 dicembre 2021.

Il Piano territoriale suddetto, come meglio si dirà oltre, individua gli obiettivi da realizzare, le risorse da impiegare, le modalità di attuazione, i tempi di intervento e i risultati attesi dal progetto con il quale si intende dare un contributo alla concreta attuazione delle azioni di riforma in materia di semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative complesse propedeutiche all'implementazione dei progetti previsti nel PNRR;

- avvio e conclusione della fase di reclutamento dei professionisti ed esperti. Con particolare riferimento a detta fase, le strutture regionali competenti hanno provveduto in poche settimane alla predisposizione degli atti prodromici alla selezione dei candidati e alla stipula dei relativi contratti di incarico professionale di collaborazione rispettando l'obiettivo fissato per il 31 dicembre 2021.

13. Il Piano territoriale regionale ligure.

Il **Piano territoriale regionale ligure** è stato redatto sulla base dello schema di Piano territoriale di cui all'allegato D del DPCM e delle indicazioni e degli obiettivi in esso previsti oltre che in coerenza con quanto previsto dal PNRR e dall'art. 9 del DL n. 80/2021.

Regione Liguria si è innanzitutto attivata attraverso le proprie strutture regionali e ha provveduto a consultare gli enti locali tramite ANCI Liguria e a coinvolgere le associazioni di rappresentanza del mondo economico e sociale, con particolare riferimento agli obiettivi di semplificazione, secondo quanto indicato nel DPCM.

Di tal che è stata effettuata una **ricognizione, a livello generale, delle procedure complesse e delle relative criticità** che influiscono sui tempi di conclusione delle procedure e sugli obiettivi di semplificazione richiesti dal legislatore nazionale ai fini dell'attuazione del PNRR e le stesse sono risultate essere riferite ai seguenti settori:

- appalti;
- bonifiche;
- infrastrutture digitali;
- Programma di sviluppo rurale (PSR);
- rifiuti;
- rinnovabili;
- valutazioni e autorizzazioni ambientali.

Al fine di fornire il necessario supporto alla gestione delle procedure complesse si è provveduto ad individuare le **risorse umane necessarie** (si veda la tabella riportata nel capitolo precedente) confluite nella scheda preliminare dei fabbisogni.

Pertanto, si è proceduto con l'allocazione di dette risorse tenendo conto:

- del grado di coinvolgimento dei diversi soggetti coinvolti nelle procedure complesse individuate come critiche nello specifico territorio regionale;
- della titolarità di dette procedure;
- di adeguate economie di scala.

In linea con quanto previsto dal DPCM sono state previste cinque task forces: una task force multidisciplinare a livello centrale, che costituisce la segreteria tecnica a supporto della Cabina di regia regionale, e quattro task forces multidisciplinari al servizio di più amministrazioni operanti su base provinciale.

Il Piano territoriale, in linea con il DPCM, ha stabilito in via generale che i professionisti ed esperti avrebbero supportato la Regione e gli enti locali nelle seguenti **attività**:

- gestione e semplificazione delle procedure complesse;

- recupero dell'arretrato;
- supporto ai privati ai fini della presentazione di progetti/istanze;
- misurazione dei tempi di conclusione delle procedure.

Ciò che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi del progetto, i professionisti ed esperti incaricati hanno fatto sulla base di gruppi di lavoro individuati per materia associati alle diverse procedure complesse.

Il Piano territoriale ha indicato **obiettivi e risultati attesi** e ha dedicato una attenzione specifica alla **verifica dei risultati** basata su:

- **monitoraggio** dello stato di avanzamento delle attività tramite milestones regionali comuni e specifiche delle quali si dirà meglio nel prosieguo;
- **valutazione periodica dei risultati** in termini di riduzione di arretrato (intendendosi per "arretrato" il numero di procedure in corso i cui termini sono scaduti) e di tempi di conclusione dei procedimenti.

I valori di riferimento, come previsto dal DPCM, sono costituiti dai dati inerenti il secondo semestre 2021 raccolti nell'ambito della baseline (milestone 30 giugno 2022). L'obiettivo è il raggiungimento dei targets definiti nel medesimo Piano.

Ai fini sopra menzionati, è stata prevista la presentazione semestrale al DFP di un **"Rapporto di monitoraggio e valutazione"** nel quale si indicano:

- il numero e la tipologia delle procedure che hanno beneficiato della assistenza tecnica;
- le attività svolte, gli eventuali problemi riscontrati e le soluzioni messe in atto al fine di risolverli;
- il cronoprogramma con indicazione dell'avvenuto rispetto dello stesso;

- i risultati ottenuti e gli eventuali scostamenti riscontrati rispetto a quanto programmato.

Inoltre, una parte del Piano territoriale è stata dedicata alla “**Governance**” del progetto.

Sono state previste una **Cabina di regia regionale** incaricata della pianificazione, della gestione e della verifica delle attività dei professionisti ed esperti alla quale partecipano il Segretario Generale, i Direttori e i Vice Direttori regionali ed ANCI Liguria (al quale viene attribuito il ruolo di facilitatore) ed una **Segreteria tecnica** composta da sei professionisti ed esperti, nonché da personale regionale, che coadiuva la Cabina di regia regionale nella realizzazione delle funzioni e degli obiettivi alla stessa assegnati dal DPCM.

Istituzione, composizione, funzionamento delle strutture in questione sono aspetti la cui regolamentazione è stata riservata ad atti successivi (come meglio verrà illustrato nel capitolo 14).

Infine, il Piano territoriale prevede che a seguito della definizione delle baseline (30 giugno 2022) potrà essere effettuato un **aggiornamento** delle procedure complesse oggetto dell’intervento, oltre che dei relativi targets, in considerazione degli esiti della ricognizione al fine di ottimizzare l’efficacia del progetto.

Durante la ricognizione delle procedure complesse conclusasi con la predisposizione del format di rilevazione della baseline e del “*Rapporto di Monitoraggio e Valutazione*” (documenti trasmessi al DFP in data 30 giugno 2022) e a seguito delle interlocuzioni con il DFP e dei chiarimenti dallo stesso forniti è emersa l’esigenza di una revisione del Piano territoriale.

Pertanto, Regione Liguria, a seguito di un confronto fra i competenti Direttori/Vice Direttori di riferimento e i gruppi di lavoro di professionisti ed esperti attivato anche nell’ambito della Cabina di regia, ha provveduto a formulare le proposte di modifica

del PTR che sono state oggetto di delibera di Giunta regionale n. 737-2022 “*Modifiche del Piano territoriale (Progetto "1000 esperti") approvato con DGR 1117/2021*” del 29 luglio 2022 e trasmesse al DFP ai fini dell’approvazione in data 1 agosto 2022.

Successivamente, a seguito dell’entrata in vigore del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 29 agosto 2022 di cui si dirà meglio nel capitolo 16, in data 15 dicembre 2022 sono state trasmesse al DFP ulteriori proposte di modifica del PT aventi ad oggetto procedure complesse e fabbisogni di personale, proposte approvate in data 25 gennaio 2023.

14. Milestones e targets del progetto.

Il Piano territoriale ha previsto importanti **milestones comuni** a tutte le Regioni e Province autonome quali:

- il conferimento degli incarichi ai professionisti ed esperti entro il 31 dicembre 2021;
- la definizione delle baseline entro il 30 giugno 2022 (misurazione dei tempi effettivi delle procedure e dell’arretrato riferiti al secondo semestre 2021) da effettuarsi, come noto, ai sensi dell’Appendice 2 del DPCM.

Inoltre, la Regione, al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi previsti dal progetto, ha ritenuto di integrare le milestones comuni con **milestones specifiche**.

Il risultato di detta scelta ha condotto ad una attenta e puntuale pianificazione delle attività come risulta dalla tabella che segue.

Milestones	Scadenze
Istituzione della Cabina di regia regionale e adozione di eventuali disposizioni attuative	10.12.2021
Insediamiento della Cabina di regia. Definizione dei criteri di selezione, delle procedure selettive dei professionisti ed esperti nell'ambito dell'elenco fornito dal DFP e delle relative Commissioni esaminatrici	17.12.2021
Conferimento degli incarichi ai professionisti ed esperti selezionati	31.12.2021
Istituzione della Segreteria tecnica e delle task force territoriali e adozione di eventuali disposizioni attuative. Definizione dei relativi aspetti organizzativi/logistici	21.01.2022
Designazione dei Coordinatori della Segreteria tecnica e delle task force	31.01.2022
Convocazione della Cabina di regia in seduta congiunta con i Coordinatori della Segreteria tecnica e con i Coordinatori delle task force	31.01.2022
Adozione di un regolamento per il funzionamento della Cabina di regia e definizione del sistema per la pianificazione, gestione, verifica e monitoraggio	15.02.2022
Definizione delle baseline (misurazione dei tempi effettivi delle procedure e dell'arretrato riferiti al secondo semestre 2021)	30.06.2022
Aggiornamento delle procedure complesse oggetto di intervento e dei relativi target	30.07.2022
Report semestrale di monitoraggio	31.12.2022
Report semestrale di monitoraggio	30.06.2023
Report semestrale di monitoraggio	31.12.2023
Indicazione per ogni procedura complessa dei target intermedi raggiunti	31.12.2023
Report semestrale di monitoraggio	30.06.2024
Report semestrale di monitoraggio	31.12.2024
Report semestrale di monitoraggio	30.06.2025
Indicazione per ogni procedura complessa dei target finali raggiunti	30.06.2025

Al fine di raggiungere le milestones sopra indicate è stata richiesta una imponente attività, anche di coordinamento, fra le diverse strutture regionali interessate, fra esse e gli enti locali ed i professionisti ed esperti, oltre che nell'ambito della Cabina di regia regionale che ha dovuto assumere le necessarie determinazioni in ordine ai molteplici aspetti attuativi del progetto riferibili sia alla fase di avvio dello stesso, sia a quelle successive della ricognizione e del monitoraggio; Cabina di regia supportata dalla Segreteria tecnica nel frattempo insediatasi.

Fra gli atti regionali fondamentali richiesti al fine di attuare la prima fase del progetto, oltre a quelli già illustrati nel capitolo 12, si evidenziano i seguenti:

- Decreto del Segretario Generale n. 7571 del 9 dicembre 2021 con il quale è stata costituita la Cabina di regia regionale (successivamente modificata ed integrata da successivi atti) e sono state adottate le necessarie disposizioni attuative.
- Decreto del Segretario Generale n. 286 del 21 gennaio 2022 con il quale sono state costituite la Segreteria tecnica e le task forces territoriali di professionisti ed esperti.
- Deliberazione della Giunta regionale n. 156 del 04 marzo 2022 *"Approvazione atto d'obbligo connesso all'accettazione del finanziamento connesso dal Dipartimento della Funzione Pubblica per il progetto "Assistenza tecnica a livello centrale e locale - Progetto 1.000 Esperti" "*²⁹.

Lo scrupoloso rispetto delle scadenze della prima fase del progetto ha consentito di procedere con la fase successiva dedicata alla ricognizione delle procedure complesse individuate nel Piano territoriale con riferimento al secondo semestre 2021

²⁹ Si tratta di un documento predisposto sulla base del format allegato alle *"Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR"* trasmesse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con la Circolare n. 21 del 14 ottobre 2021 *"al fine di supportare le Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR nelle attività di presidio e vigilanza nell'esecuzione dei progetti/interventi di competenza che compongono le misure del Piano e di fornire indicazioni comuni a livello nazionale"* https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2021/circolare_n_21_2021/

L'atto d'obbligo prevede la regolamentazione del rapporto tra Regioni Liguria e DFP e, in particolare, la definizione dei seguenti aspetti: termini di attuazione del progetto, durata e importo dell'intervento, obblighi del soggetto attuatore, procedura di rendicontazione della spesa e dell'avanzamento verso milestones e targets del PNRR, procedura di pagamento al soggetto attuatore e ipotesi di riduzione o revoca del finanziamento.

(milestone del 30 giugno 2022), al fine di rilevare tempi procedurali ed arretrati, che costituiscono la baseline per il raggiungimento dei successivi targets.

Quanto in particolare ai **targets** del progetto si evidenzia che essi riguardano **riduzione/azzeramento dell'arretrato e riduzione dei tempi dei procedimenti** con riferimento alle singole procedure complesse oggetto dell'intervento (targets che sono poi stati rimodulati a seguito della definizione delle baseline prevista per giugno 2022 come da proposta di modifica di cui alla DGR n. 737-2022). Essi si dividono in:

- **targets intermedi** (da raggiungere entro dicembre 2023);
- e **targets finali** (da raggiungere entro giugno 2025).

Sono espressi in termini percentuali e, quanto in particolare all'arretrato, l'intervento intende imprimere una accelerazione allo smaltimento dello stesso, ove presente, ponendosi quale obiettivo finale quello del suo azzeramento.

Si tratta di obiettivi che esprimono la volontà di un cambiamento radicale nel modo di pensare della Pubblica Amministrazione che Regione Liguria ha condiviso al fine di sfruttare al meglio una delle opportunità di progresso per il Paese previste dal PNRR.

15. La baseline del 30 giugno 2022 e il report semestrale di monitoraggio e valutazione del 31 dicembre 2022.

“Se avessi solamente un’ora per salvare il mondo, passerei 55 minuti a definire bene il problema e 5 a trovare la soluzione” (Albert Einstein).

Con questa affermazione si comprende in modo evidente l'importanza della fase di ricognizione di un processo.

Anche nel caso di specie, quindi, la **definizione delle baseline** (misurazione dei tempi effettivi delle procedure e dell'arretrato riferiti al secondo semestre 2021), ha

costituito uno dei momenti fondamentali del progetto costituendo il punto di riferimento per il raggiungimento dei successivi targets.

Essa ha richiesto una intensa collaborazione fra strutture regionali competenti, professionisti ed esperti, Regioni e Province autonome, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e DFP e, a tal fine, si è dato vita ad un canale di comunicazione volto alla risoluzione delle criticità di volta in volta riscontrate. Criticità riferibili sia all'interpretazione delle grandezze prese in considerazione per la compilazione del format "*Rilevazione della baseline*" (il tema dei criteri di misurazione dei tempi e dell'arretrato è stato ed è ancora uno dei più discussi), sia ai diversi aspetti generali del progetto quali rendicontazione delle attività previste a livello contrattuale, ricognizione delle procedure complesse, targets, reclutamento, rinnovi contrattuali, sistema ReGiS etc. Aspetti oggetto di numerose trattazioni a tutti i livelli.

30

Le procedure complesse oggetto di analisi, mappatura e ricognizione per la redazione della baseline sono state 34 (alcune delle quali differenziate per "*sotto procedura*") e sono confluite nel format "*Rilevazione della baseline*" e nel "*Rapporto di monitoraggio e valutazione – Documento di sintesi*", oltre che nelle allegate relazioni redatte dai singoli gruppi di lavoro di professionisti ed esperti. Documentazione che, come previsto, è stata trasmessa al DFP.

Con riferimento ad esse, le criticità rilevate dai professionisti ed esperti, che sono risultate essere in gran parte corrispondenti a quelle indicate a suo tempo nel Piano territoriale, sono state approfondite al fine di meglio individuarne le caratteristiche.

Per il primo semestre 2022, come anche previsto dal DPCM, l'attività svolta ha riguardato soprattutto la ricognizione delle procedure complesse in relazione alle

³⁰<https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/AltriContenuti/DatiUlteriori/SiGeCo/index.html>

quali sono stati rilevati tempi procedurali, eventuali arretrati, “*colli di bottiglia*”, fasi comprimibili o meno e/o cause dei ritardi e delle anomalie riscontrate.

Non sono in ogni caso mancate da parte di alcuni gruppi di lavoro di professionisti ed esperti azioni già volte alla risoluzione delle criticità riscontrate.

Nel frattempo, è stata avviata la fase di **monitoraggio** delle procedure complesse individuate nel Piano territoriale utile alla verifica della riduzione dei tempi procedurali e dell’arretrato, oltre che dell’avanzamento di proposte di semplificazione.

Detta fase si è conclusa con il raggiungimento della milestone 31 dicembre 2022 che ha previsto l’invio al DFP del “**Rapporto di Monitoraggio e Valutazione**” con allegate le relazioni redatte dai singoli gruppi di lavoro di professionisti ed esperti.

Durante detto periodo, i gruppi di lavoro di professionisti ed esperti hanno impostato e messo in atto attività di supporto diversificate a seconda delle specificità delle procedure complesse trattate al fine di incidere sulla riduzione dei tempi e dell’arretrato.

Inoltre, hanno predisposto e posto in essere azioni di semplificazione delle procedure cominciando ad elaborare, per esempio, linee guida, modulistica, meccanismi di digitalizzazione/automazione dei processi, proposte di modifiche legislative etc.

Le azioni proposte sono ad oggi in corso e, anche se il loro impatto sulle procedure non può ancora essere verificato in via definitiva, si auspica che i risultati di dette azioni di supporto possano contribuire alla rimozione dei “*colli di bottiglia*” individuati e a miglioramenti che siano stabili nel tempo.

Per ogni procedura complessa sono stati calcolati arretrati e tempi medi del periodo oggetto di monitoraggio e detti dati sono stati confrontati con quelli risultanti dalla

baseline 30 giugno 2022 in vista del raggiungimento dei targets intermedi (entro il 31 dicembre 2023) e finali (entro il 30 giugno 2025).

16. Il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 29 agosto 2022 “Attuazione del subinvestimento 2.2.1 “Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR””.

Il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica 29 agosto 2022 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 241 del 14 ottobre 2022³¹ assegna risorse finanziarie pari a 48,1 milioni di euro ai seguenti soggetti:

- alle Regioni e alle Province autonome nella misura di euro 30 milioni in qualità di soggetto attuatore dell’intervento secondo il riparto di cui all’Allegato A del decreto per le finalità indicate all’art. 2:
 - a) *“potenziamento e presidio tecnico-metodologico dell’attività dei professionisti ed esperti reclutati a valere sulle risorse ripartite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 novembre 2021”*;
 - b) *“mappatura ed analisi dei procedimenti amministrativi”*, proposte di semplificazione e supporto per l’attuazione dei piani territoriali;
 - c) supporto alle Cabine di regia regionali con eventuale implementazione delle segreterie tecniche oltre i limiti previsti.
- al Dipartimento della Funzione Pubblica nella misura di euro 18,1 milioni per le finalità di cui all’art. 3 ovvero *“il coordinamento e il rafforzamento delle attività operative di governance del progetto, mediante la realizzazione, presso il medesimo Dipartimento, di un portale di progetto e di una unità centrale”* di professionisti ed esperti dedicata a quanto segue:

³¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/10/14/22A05866/sg>

- a) raccordo dei pool regionali di esperti;
- b) raccolta e verifica dei dati in ordine a tempi delle procedure e dell'arretrato;
- c) *“raccolta di evidenze sugli oneri amministrativi”* e alla formulazione di proposte di semplificazione in coerenza con l'Agenda per la semplificazione 2020-2026;
- d) supporto al Tavolo di coordinamento di cui all'Allegato B, punto 3.2 del DPCM 12 novembre 2021,

In attuazione del decreto di cui si tratta si sono attivate le interlocuzioni con il DFP al fine delle necessarie revisioni dei fabbisogni di personale, oltre che al fine di definire le modifiche dei Piani territoriali.

Regione Liguria ha adempiuto entro i termini previsti (15 dicembre 2022) alle richieste del DFP che ha proceduto con le necessarie approvazioni in data 25 gennaio 2023 in vista dell'adozione delle più opportune determinazioni da parte dei competenti organi regionali.

Le proposte di modifica al Piano territoriale regionale ligure sopra menzionate riguardano:

- **fabbisogni di personale.** Sono state previste n. 4 ulteriori professionisti ed esperti: n. 2 esperti economici finanziari, n. 1 ingegnere gestionale e n. 1 analista di dati. Si procederà pertanto con la fase di reclutamento secondo le indicazioni del DFP. Fase che segue quella dei rinnovi contrattuali dei professionisti ed esperti.
- **Nuove procedure oggetto di supporto.** Si tratta di procedure informatiche ritenute di rilevanza strategica/innovativa in quanto impatteranno sulla dematerializzazione dei procedimenti.

17. Conclusioni.

Regione Liguria ha raggiunto, ad oggi, tutte le milestones e tutti i targets previsti dal progetto “1000 esperti” e, soprattutto, ha contribuito ad avviare quel processo di cambiamento che trova fondamento nel Programma NEXT GENERATION EU e, più in particolare, nel PNRR.

Il project work ha voluto illustrare le modalità di attuazione del percorso avviato ed evidenziare come siano possibili, grazie ad una positiva sinergia di risorse, il cambiamento, la creazione di valore pubblico e la realizzazione di quella “democratizzazione” della Pubblica Amministrazione, espressione del principio di trasparenza, che trova fondamento nella nostra Costituzione e che può essere portata avanti nel tempo con le azioni concrete di ognuno di noi³².

A tal proposito, mi piace ricordare le parole che il Prof. Piero Calamandrei rivolse agli studenti in un noto discorso nel lontano 1955:

“La Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé.

La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove: perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile; bisogna metterci dentro l’impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità.”³³.

³² Michele Bertola “*Persone fuori dal comune*”, Rubettino Editore 2022

³³https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_06_03_MN_discorso_Calamandrei.pdf