

# ECONOMIA ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Qualità istituzionale,  
efficienza e produttività  
nella Pubblica Amministrazione  
in Italia

2023/2

 LUISS

CASMEF Centro Arcelli  
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore  
CESPEM

Centro Studi di Politica economica  
e monetaria "Mario Arcelli"

# Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

## COMITATO SCIENTIFICO

*(Editorial board)*

### CO-EDITORS

FRANCESCO NUCCI - Sapienza, Università di Roma

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

PIETRO REICHLIN - Luiss Guido Carli

### MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

CARLOTTA BERTI CERONI

Università di Bologna

MASSIMO BORDIGNON

Università Cattolica del Sacro Cuore

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DE ARCANGELIS

Sapienza, Università di Roma

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

GIORGIA GIOVANNETTI

Università di Firenze

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

Alberto Petrucci

Luiss Guido Carli

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

MARIO TIRELLI

Università Roma Tre

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE *(Editor in Chief)*: GIOVANNI PARRILLO

---

## ADVISORY BOARD

PRESIDENTE *(President)*

PAOLO GUERRIERI - Sapienza, Università di Roma e PSIA, SciencesPo

CONSIGLIO *(Members)*

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

PIERO CIPOLLONE, Banca d'Italia

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

DARIO FOCARELLI, Ania

RICCARDO GABRIELLI, Deloitte

MAURO MICILLO, Intesa Sanpaolo

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

MARCO VALERIO MORELLI, Mercer

ROBERTA PALAZZETTI, British American Tobacco Italia

ALESSANDRO TERZULLI, SACE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

MARCO VULPIANI, Deloitte

# Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 2/2023

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

# ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

**Giovanni Parrillo**, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

**Simona D'Amico** (*coordinamento editoriale*)

**Francesco Baldi**

**Nicola Borri**

**Giuseppina Gianfreda**

**Rita Mascolo**

**Guido Traficante**

*(Pubblicità inferiore al 70%)*

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dalla direzione e redazione con il supporto dei membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2023

**[www.economiaitaliana.org](http://www.economiaitaliana.org)**

---

## **Editrice Minerva Bancaria srl**

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma  
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.  
presso Ptsclas, Viale di Villa Massimo, 29  
00161 - Roma  
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

# Sommario

## Qualità istituzionale, efficienza e produttività nella Pubblica Amministrazione in Italia

### **EDITORIALE**

- 5 Qualità istituzionale, efficienza e produttività nella Pubblica Amministrazione in Italia  
Emma Galli, Alberto Petrucci

### **SAGGI**

- 15 Qualità istituzionale e produttività delle imprese  
Beniamino Quintieri, Francesco Salustri, Giovanni Stamato,  
Simona Mandile
- 51 Opendata e performance degli enti locali. Il caso di OpenCivitas  
Ben Lockwood, Francesco Porcelli, Antonio Schiavone,  
Michela Redoano
- 87 Certezza del diritto ed efficienza giudiziaria in Italia tra il 2005 e il 2021  
Orlando Biele, Annamaria Nifo, Annalisa Pezone, Gaetano Vecchione
- 133 Trasformazione Digitale, Qualità dei Governi e Produttività nelle Regioni Europee  
Nadia Fiorino, Maria Gabriela Ladu

- 159 Institutional quality and public sector performance: problems and perspectives  
Marina Cavalieri, Domenico Lisi, Marco F. Martorana, Ilde Rizzo
- 203 L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia  
Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Maria Rosaria Marino, Nicola Carmine Salerno

### **CONTRIBUTI**

- 251 Flat tax all'italiana  
Simone Pellegrino

### **RUBRICHE**

- 287 L'attuazione del PNRR: un percorso ad ostacoli tra efficienza della Pubblica Amministrazione, fabbisogno finanziario degli Enti Locali, ed eccessiva burocratizzazione  
Riccardo Gabrielli, Giorgio Piccinini
- 301 Dal Made In Italy al Sense of Italy  
Mariano Bella, Luciano Mauro
- 311 L'evoluzione del mercato dei giochi in Italia nel post-COVID  
Stefano Marzioni, Alessandro Pandimiglio, Marco Spallone

# L'attuazione del PNRR: un percorso ad ostacoli tra efficienza della Pubblica Amministrazione, fabbisogno finanziario degli Enti Locali, ed eccessiva burocratizzazione

**Riccardo Gabrielli \***  
**Giorgio Piccinini \*\***

## **Sintesi**

È ben noto che l'attuazione del PNRR sconta notevoli difficoltà e ritardi, nell'ambito del presente contributo dopo una generale introduzione al Piano Nazionale, si tenta di analizzare le presunte cause di inefficienza che stanno rallentando l'attuazione del Piano, tentando infine di formulare alcune riflessioni sulle possibili misure correttive che potrebbero eliminare le difficoltà attuative.

---

\* Professore incaricato di Fiscalità e Gestione Amministrativa del Settore Sportivo presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" e Professore incaricato di Diritto Tributario – Fiscalità del Settore Sportivo nel corso di laurea in International Business Administration – Economia Aziendale Internazionale presso la Link Campus University - [rgabrielli@sts.deloitte.it](mailto:rgabrielli@sts.deloitte.it)

\*\* Senior Manager presso Studio Tributario e Societario Deloitte - [gipiccinini@sts.deloitte.it](mailto:gipiccinini@sts.deloitte.it)

## 1. Cenni generali e governance del PNRR

A seguito della pandemia da Covid-19, il PIL italiano ed europeo si è ridotto considerevolmente<sup>1</sup>, e allo scopo di stimolare la ripresa l'Unione Europea ha creato il fondo Next Generation EU dotandolo di risorse finanziarie<sup>2</sup> atte a permettere agli Stati membri di favorire la ripresa economica in un'ottica di sostenibilità e digitalizzazione<sup>3</sup>. I fondi europei sono erogati ai singoli Stati membri a titolo di sovvenzioni e finanziamenti a fondo perduto oppure a titolo di finanziamenti a tassi agevolati.

L'Italia per accedere alle risorse UE ha predisposto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR"), ossia un documento informativo volto a dettagliare gli investimenti e le riforme che l'Italia intende porre in essere per il tramite dei fondi europei. Gli ambiti di intervento del Piano devono rispettare i sei pilastri declinati dal Regolamento UE RRF<sup>4</sup>, segnatamente: i) Transizione verde; ii) Trasformazione digitale; iii) Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; iv) Coesione sociale e territoriale; v) Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; vi) Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

In questo contesto, l'Italia nel declinare il PNRR ha selezionato tre obiettivi principali, ossia: i) Transizione digitale; ii) Transizione ecologica; iii) Mezzogiorno.

---

1 Nel corso del 2020 la riduzione del PIL italiano è stata pari all'8,9%, a fronte di un calo del PIL complessivo dell'Unione Europea del 6,2%.

2 La dotazione del Next Generation EU da ripartire proporzionalmente tra i singoli Stati membri è di circa 750 miliardi di euro che coprono il Bilancio europeo dal 2021 al 2027.

3 La ripartizione di fondi Next Generation EU tra i diversi Stati membri è stata stabilita in base a variabili strutturali (es. la popolazione del singolo Stato membro) e variabili congiunturali (es. la riduzione dell'economia dello specifico Stato membro a seguito alla pandemia; il livello di contribuzione dello Stato membro verso l'Europa). Con 191 miliardi di euro assegnati l'Italia è uno degli Stati membri che beneficia maggiormente del fondo UE.

4 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.



Per quanto riguarda, invece, la sua effettiva operatività il PNRR identifica tre attori che intervengono in fasi distinte e con ruoli ben declinati. L'avvio di ogni progetto del Piano è di competenza di un "attuatore" che coincide generalmente con un'amministrazione pubblica. Il progetto deve essere, poi, effettivamente posto in essere dai "realizzatori", ossia gli operatori coinvolti nella realizzazione, come ad esempio i fornitori individuati con appalti pubblici. Da ultimo, il progetto deve esplicitare i suoi effetti in termini di benefici sui "destinatari" dell'intervento di spesa.

Il D.L. 77/ 2021 ha poi definito la modalità di azione dei diversi soggetti attuatori definendo un sistema di governance del Piano complesso e articolato su più livelli<sup>5</sup>. La responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri all'interno della quale è stata costituita: i) una Cabina di regia politica; ii) una Segreteria tecnica; e iii) un Tavolo permanente per il partenariato economico.

Nel dettaglio, la Cabina di regia coordina e dà impulso all'attuazione degli interventi del PNRR e si avvale del supporto della Segreteria tecnica per elaborare report periodici e per acquisire le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto. Il Tavolo permanente ha, invece, una funzione prettamente consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR ed è composto dai principali portatori di interessi nell'attuazione del Piano (es. Regioni, Province autonome, Enti locali, Università, Enti di ricerca, etc.).

Il sistema di monitoraggio del PNRR è stato, invece, incardinato presso il MEF dove è stato creato l'Ispettorato Generale per il PNRR. Inoltre, sempre nell'ambito del monitoraggio dell'attuazione del Piano è stato sviluppato in seno alla Ragioneria Generale il sistema ReGiS con lo scopo di raccogliere con

---

5 Governance del PNRR | [www.governo.it](http://www.governo.it)

aggiornamenti mensili le informazioni in merito all'attuazione del Piano da parte dei soggetti attuatori dei singoli progetti.

Da ultimo, deve essere considerato che la Commissione UE verifica semestralmente il raggiungimento degli obiettivi del PNRR ed in caso di mancato raggiungimento ha la facoltà di ritardare, ridurre o annullare la destinazione delle risorse economiche assegnate. Scenari che non sembrerebbero remoti per via delle notevoli criticità operative che hanno considerevolmente rallentato l'attuazione del Piano. Nel prosieguo si intende analizzare proprio i fattori a cui tali difficoltà di attuazione sembrano riconducibili.

## 2. Ritardi all'attuazione del Piano e le presunte cause

Ben noti sono i ritardi di attuazione del PNRR, meno note sono, invece, le motivazioni a cui tali ritardi devono essere ricondotti. Recentemente le motivazioni sono state istituzionalmente ripartite<sup>6</sup> in quattro distinte categorie, ossia:

- i) Ritardi riconducibili a eventi e circostanze oggettive: aumenti dei costi e scarsità dei materiali e manodopera specializzata;
- ii) Ritardi attribuibili a eventi e circostanze oggettive: squilibrio offerta/domanda, investimenti non attrattivi, impreparazione del tessuto produttivo;
- iii) Criticità di attuazione afferenti a difficoltà normative, amministrative e gestionali;

---

6 *Relazione sullo Stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Terza Relazione*, Ministero per gli Affari Europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, 31 maggio 2023.

iv) Ritardi relativi alla ridefinizione degli impegni nel Council Implementing Decision (“CID”) e negli Operational Arrangements.

I ritardi ricadenti nelle categorie sub i), ii) e iv) sono preliminarmente dovuti a fattori esogeni, determinati dal contesto economico in cui il PNRR è attuato; esemplificando una criticità riconducibile alla categoria i), si può ben affermare che taluni dei progetti del Piano possano aver risentito della Crisi Ucraina, che ha determinato una carenza o un rincaro di taluni input produttivi, rallentando l’attuazione di tali progetti.

Tralasciando, però, i fattori esogeni ci si concentra sulle criticità causate da motivazioni endogene di cui alla precedente categoria sub iii), ossia tutte quelle criticità legate all’attuale impianto normativo del PNRR, ovvero al sistema amministrativo a cui è affidata la sua attuazione.

Si ritiene, infatti, che proprio tali criticità meritino una più approfondita analisi dal momento che il legislatore potrebbe adottare misure correttive più efficaci di quelle che potrebbero essere adottate in relazione ai fattori prettamente esogeni.

Senza alcuna pretesa di esaustività le principali criticità di natura endogena che avrebbero inficiato l’attuazione del PNRR sembrano riconducibili all’efficienza della Pubblica Amministrazione (“PA”), al fabbisogno finanziario degli Enti Locali e da ultimo all’eccessiva complessità degli iter procedurali e autorizzativi.

## **2.1. Efficienza della Pubblica Amministrazione**

Come visto un ruolo decisivo nell’attuazione del Piano è affidato alla PA, sia intesa come amministrazioni centrali che come enti territoriali, e proprio

le difficoltà della PA ad affrontare la progettualità richiesta dal Piano sembrano essere uno dei principali rallentamenti alla sua attuazione.

In effetti, lo scarso turnover dei dipendenti dalla PA ha determinato nel tempo che le loro competenze fossero in media datate e poco rispondenti alle nuove istanze del contesto. Allo scarso turnover deve anche aggiungersi la modalità di reclutamento del personale della PA con forme di lavoro non stabili che non hanno permesso di attirare e trattenere le competenze<sup>7</sup>; infatti, la Corte dei Conti<sup>8</sup> attribuisce proprio alla modalità di reclutamento a tempo determinato del personale della PA dedicato al Piano uno dei maggiori elementi di criticità. A tale contesto deve anche aggiungersi l'assenza di una programmazione efficiente delle attività di aggiornamento delle competenze del personale della PA soprattutto sui temi della transizione digitale ed ecologica.

Ad ogni modo, il disallineamento tra le competenze della PA e le richieste del contesto economico non è una criticità emersa con il PNRR, ma qualcosa di preesistente e su cui si è tardato ad agire. Altrettanto vero è che l'attuazione del PNRR ha particolarmente risentito di tale criticità per via di alcuni fattori quali:

- i) l'esistenza di obiettivi programmatici ad alta innovatività e specializzazione che hanno esacerbato il disallineamento tra l'offerta e la richiesta di competenze (si pensi, ad esempio, alla transizione digitale ed ecologica);
- ii) il timing di attuazione che concentrando in un periodo di tempo ristretto un'ampia richiesta di progettualità ha sottoposto a forte stress la macchina della PA.

---

7 "Allarme Corte dei Conti: la precarietà del personale dedicato al PNRR è un handicap", Il Sole24ore, Osservatorio PNRR, 28 marzo 2023.

8 Relazione sullo Stato di Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Marzo 2022

Tutte le criticità segnalate sono inevitabilmente inasprite qualora l'attuatore dello specifico progetto del Piano sia un'amministrazione periferica. Si consideri, infatti, che si stima che circa il 36%<sup>9</sup> delle risorse del PNRR dovrebbero essere gestite da Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. Le amministrazioni locali sono, tuttavia, quelle che più di altre hanno sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica e che presentano, pertanto, attualmente competenze più disallineate rispetto agli obiettivi richiesti. Ciò considerato, richiedere a tali soggetti la gestione delle risorse del PNRR porta con sé un'inevitabile dose di inefficienza gestionale anche considerando che, per sua natura, il PNRR è un'iniziativa di spesa strutturata per rispondere a istanze comunitarie che resta, quindi, di complessa attuazione da parte di attuatori a carattere localmente circoscritto. I comuni, infatti, sono fisiologicamente dotati – specie se di piccole dimensioni – di un ridotto organico e limitate competenze di progettualità soprattutto su alcune tematiche del PNRR che scontano, come detto, un elevato livello di tecnicismo.

Inoltre, tutte le considerazioni esposte devono essere anche valutate considerando l'esistenza della volontà del legislatore italiano di attuare il PNRR attribuendo almeno il 40% delle risorse al Mezzogiorno. Tale vincolo di spesa inasprisce la difficoltà di attuazione considerando che gli Enti locali del Mezzogiorno, che dovrebbero fungere da attuatori di una buona parte dei progetti del Piano, scontano ancora più difficoltà in termini di progettualità delle risorse.

Per risolvere almeno parzialmente le criticità evidenziate dovrebbero rafforzarsi le procedure che permettano agli Enti locali (specie comuni di più

---

<sup>9</sup> Relazione sullo Stato di Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), op. cit. in "PNRR, Missioni, Amministrazioni Titolari: Aspetti generali e programmatori, par. 31.

piccola dimensione) di supplire alla loro fisiologica assenza di specifiche competenze tecniche al loro interno come, ad esempio, l'attivazione di forme di assistenza tecnica e di supporto tecnico-amministrativo.

Con specifico riguardo ai comuni attuatori del Piano, un'ulteriore soluzione per adeguare le loro competenze ai requisiti tecnici richiesti dai progetti potrebbe essere l'incentivazione dello strumento dell'associazione tra più Comuni in modo che possano essere presentate candidature a progetti riguardati da più bandi, ovvero come segnalato dall'UPI (Unione Province Italiane) potrebbe essere attribuito alle Province, un ruolo aggregatore dei Comuni di minori dimensioni.

## 2.2. Fabbisogno finanziario degli Enti Locali

Un ulteriore elemento di criticità di attuazione del PNRR è ricollegabile al fabbisogno finanziario degli attuatori del Piano.

L'origine del problema è da individuare nella disposizione dell'art. 2 del D.M. 11 ottobre 2021 che prevedeva che le risorse del PNRR fossero rese disponibili ai soggetti attuatori mediante un anticipo limitato al 10% *“previa semplice attestazione di operatività dell'intervento stesso, ovvero avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività”*, mentre la quota residua veniva erogata unicamente a rimborso delle spese sostenute dagli attuatori del progetto<sup>10</sup>.

In realtà, tale regola – volta semplicemente a regolare il valore massimo dell'anticipo di cassa verso i soggetti attuatori dei progetti – non avrebbe ge-

---

10 *PNRR, posto rimedio alla stortura dell'anticipazione dovuta dall'appaltatore*, Alfonso Polillo, Il Sole24Ore, 4 maggio 2023.

nerato di per sé alcuno stress finanziario per il soggetto attuatore (stazione appaltante) se tale norma non avesse interagito con le previsioni del Codice degli Appalti. Lo stress finanziario è, infatti, proprio conseguenza dall'interazione della disposizione sugli anticipi di cassa con la previsione dell'art. 125 del D.lgs. 36/2023<sup>11</sup> (Nuovo Codice Appalti) che consente alle imprese appaltatrici di chiedere in anticipo fino al 30% dei fondi stanziati dalla stazione appaltante<sup>12</sup>.

Ben si comprende, quindi, che l'interazione delle due norme determinava per l'attuatore del progetto un'anticipazione di cassa che poteva raggiungere il 20% delle risorse stanziare; tale situazione creava un reale problema di fabbisogno finanziario per tutti i soggetti attuatori che si trovavano a gestire i fondi assegnati dal Piano, situazione ancora di più difficile gestione qualora il soggetto attuatore fosse stato un'amministrazione periferica (ad esempio, un piccolo comune) che generalmente deve fare i conti con ristrettezze in termini di risorse a budget.

In tale contesto è intervenuta la Ragioneria Generale<sup>13</sup> che ha chiarito che l'erogazione dell'anticipo può essere concessa anche in misura superiore al 10%, ma non superiore al 30% qualora vi siano particolari esigenze. In tal modo l'erogazione degli anticipi di cassa dei fondi PNRR è stata allineata alla previsione del Codice degli Appalti eliminando la crisi di liquidità che altrimenti avrebbe potuto travolgere i soggetti attuatori del Piano.

---

11 Disposizione che replica nella sostanza l'abrogata previsione dell'art. 35, co. 18 del D.lgs. 50/2016 (Vecchio Codice Appalti).

12 *PNRR, dalla Ragioneria la ricetta anti ritardi con anticipazioni al 30%*, Gianni Trovati, Il Sole24Ore, 28 aprile 2023.

13 Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 19 del 27 aprile 2023.

### 2.3. Complessità dell'iter burocratico

Ulteriore fattore di ostacolo all'attuazione del Piano deve essere individuato nell'appesantimento burocratico e nell'eccessiva onerosità dell'iter autorizzativo dei progetti che creano una complessità procedurale che grava sulle risorse, già limitate, della PA rallentandone la capacità progettuale e che, più in generale, grava sulla capacità di attrazione degli investimenti da parte del sistema Paese.

In tal senso gli interventi di semplificazione approvati con il D.L. 77/2021 intervenendo nella semplificazione di alcuni settori quali ambiente, urbanistica e connettività vanno nella direzione sperata dello snellimento di procedure eccessivamente burocratizzate; nello specifico, il menzionato decreto è intervenuto sul dimezzamento dei tempi delle valutazioni d'impatto ambientale (VIA), sullo sblocco del c.d. "superbonus 110" mediante la predisposizione del modulo CILA e della riduzione dei tempi autorizzativi per la banda ultra-larga.

Nello stesso senso possono essere lette le disposizioni del D.L. 152/2021 con il quale sono state introdotte alcune semplificazioni in materia di digitalizzazione dei servizi delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

A tale riguardo, un aspetto decisivo sulla semplificazione degli iter procedurali è anche rappresentato dalla recente emanazione del D.lgs. 36/2023 (Nuovo Codice Appalti) la cui principale finalità è proprio quella di semplificare e snellire le procedure di affidamento.

Altro tema rilevante riguarda l'uniformità delle procedure burocratiche ed autorizzative (anche in termini di rendicontazione dei progetti al ReGiS) che sono le stesse per tutti i soggetti attuatori del Piano, siano essi il piccolo co-



mune montano o la grande città metropolitana.

L'iter attuativo di uno specifico progetto potrebbe, infatti, essere adeguato alle competenze organizzative e tecniche di un comune di grandi o medie dimensioni, ma non esserlo per una piccola realtà comunale; d'altronde in una realtà italiana che presenta una notevole proliferazione di piccoli comuni, sarebbe utopico pensare che possa essere declinato un iter procedurale *“one size fits all”*.

Pertanto, oltre che dotare di un'effettiva assistenza tecnica ed organizzativa i comuni di piccole dimensioni che si trovino nella posizione di soggetti “attuatori” di un progetto del Piano, sembrerebbe, per quanto possibile, opportuno semplificare le procedure di attuazione del Piano per tali soggetti, partendo dalle norme di rendicontazione al ReGiS.

### **3. Considerazioni conclusive**

Consapevoli che i fattori di ostacolo all'attuazione del Piano andrebbero valutati per ciascuno specifico progetto piuttosto che in termini generali, si ritiene che, anche alla luce di quanto rappresentato, possano comunque trarsi alcune considerazioni di carattere generale.

In primo luogo, per una velocizzazione dell'attuazione del Piano sarebbe da auspicare una stabilizzazione delle risorse della PA nonché una loro allocazione alle medesime funzioni e compiti almeno per tutto l'orizzonte temporale del Piano. Inoltre, tali misure dovrebbero essere accompagnate da una maggiore attività di formazione delle risorse delle PA sulle principali aree di interesse del Piano come digitalizzazione ed economia verde. Peraltro, eli-

minare le criticità che rallentano l'attuazione del PNRR si spera possa essere l'antefatto di un cambiamento cruciale nella PA volto ad eliminare gli ostacoli che frenano una gestione efficace ed efficiente delle risorse economiche.

Inoltre, una velocizzazione del Piano potrebbe anche essere raggiunta potenziando gli strumenti di consultazione pubblica che darebbero la possibilità di acquisire in via preventiva le valutazioni e le istanze dei soggetti beneficiari dai progetti del Piano (es. comunità locali) così da poterne intercettare le esigenze prevenendo obiezioni o resistenze alla realizzazione del progetto che comunemente emergono in sede di realizzazione di un'opera pubblica.

Un'ulteriore soluzione per l'ottimizzazione delle risorse del PNRR potrebbe essere modificare almeno parzialmente gli attuatori del Piano trasladando l'attuazione dalla PA a soggetti di carattere privato. Tale scopo potrebbe essere perseguito erogando le risorse del Piano facendo maggiore ricorso all'istituto del credito d'imposta per gli operatori economici, piuttosto che a bandi e procedure di appalto gestite dalla PA.

Inoltre, se si decidesse di procedere sulla strada dell'introduzione di ulteriori crediti di imposta è altresì auspicabile che tali crediti siano strutturati come cedibili quantomeno agli intermediari finanziari – come peraltro già previsto in tema di eco/sisma-bonus – al fine di rafforzare al massimo l'efficacia di tali misure di politica fiscale ed incentivare il loro utilizzo anche da parte di operatori economici in situazioni di carenza di liquidità.

In effetti, l'efficacia della misura del credito di imposta come modalità alternativa di utilizzo delle risorse del Piano è ben visibile considerando che le attuali misure del PNRR afferenti ai crediti di imposta “Transizione 4.0” e “Rafforzamento degli incentivi Eco-bonus e Sisma-bonus” si stima abbiano incrementato il livello di spesa delle risorse del triennio 2020-2022 di circa 20,4 miliardi di euro.

## Bibliografia

- [1] *Allarme Corte dei Conti: la precarietà del personale dedicato al PNRR è un handicap*, Il Sole24ore, Osservatorio PNRR, 28 marzo 2023;
- [2] *Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 19 del 27 aprile 2023*;
- [3] Governance del PNRR, <https://www.governo.it/it/approfondimento/governance-del-pnrr/16709>
- [4] *Monitoraggio dell'Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – I traguardi e gli obiettivi da conseguire entro giugno 2023*, Servizio Studi della Camera dei Deputati, 14 luglio 2023;
- [5] *Monitoraggio dell'Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – La terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, Servizio Studi della Camera dei Deputati, 14 luglio 2023;
- [6] *PNRR, posto rimedio alla stortura dell'anticipazione dovuta dall'appaltatore*, Alfonso Polillo, Il Sole24Ore, 4 maggio 2023;
- [7] *PNRR, dalla Ragioneria la ricetta anti ritardi con anticipazioni al 30%*, Gianni Trovati, Il Sole24Ore, 28 aprile 2023;
- [8] *Relazione sullo Stato di Attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Marzo 2022;
- [9] *Relazione del Coordinatore del Tavolo Permanente per il Partenariato Economico, Sociale e Territoriale*, Tavolo Permanente per il Partenariato Economico, Sociale e Territoriale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 25 novembre 2021 - 19 luglio 2022;
- [10] *Relazione sullo Stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Terza Relazione, Ministero per gli Affari Europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR*, 31 maggio 2023.

## PARTNER ISTITUZIONALI



## BUSINESS PARTNER



## SOSTENITORI

Allianz Bank F.A.	ENEL
Arca Fordi SGR	Gentili & Partners
Assonime	Investire SGR
B Capital Partners	ISTAT
Banca Aletti	Kuwait Petroleum Italia
Banca d'Italia	Leonardo
Banca Popolare del Cassinate	Oliver Wyman
Banca Profilo	SACE
Banco Posta SGR	Sisal
Cassa Depositi e Prestiti	TIM
Confcommercio	Unicredit
Confindustria Piacenza	Ver Capital
CONSOB	

Per rinnovare o attivare un nuovo abbonamento  
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 10187 Intesa Sanpaolo  
Via Vittorio Veneto 108/b- 00187 ROMA  
IBAN IT92 M030 6905 0361 0000 0010 187

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

**amministrazione@editriceminervabancaria.it**

## Condizioni di abbonamento ordinario per il 2024

	<b>Rivista Bancaria Minerva Bancaria</b> bimestrale	<b>Economia Italiana</b> quadrimestrale	<b>Rivista Bancaria Minerva Bancaria</b> + <b>Economia Italiana</b>
Canone Annuo Italia	<b>€ 120,00</b> causale: MBI24	<b>€ 90,00</b> causale: EII24	<b>€ 170,00</b> causale: MBEI24
Canone Annuo Estero	<b>€ 175,00</b> causale: MBE24	<b>€ 120,00</b> causale: EIE24	<b>€ 250,00</b> causale: MBEIE24
Abbonamento WEB	<b>€ 70,00</b> causale: MBW24	<b>€ 60,00</b> causale: EIW24	<b>€ 100,00</b> causale: MBEIW24

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 40,00 / € 10,00** digitale

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 60,00 / € 10,00** digitale

## Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria  
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

# ECONOMIA ITALIANA 2023/2

## Qualità istituzionale, efficienza e produttività nella Pubblica Amministrazione in Italia

Il benessere economico e sociale di un paese è strettamente legato alla qualità delle istituzioni e all'efficienza e all'efficacia della Pubblica Amministrazione, aspetto che di fronte alla sfida della realizzazione del PNRR assume una rilevanza ancora maggiore.

In questo volume, i cui editor sono **Emma Galli** della Sapienza Università di Roma e **Alberto Petrucci** della Luiss Guido Carli, vengono analizzate dal punto di vista empirico alcune problematiche che riguardano il funzionamento del settore pubblico e in particolare gli effetti della qualità istituzionale e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione sulla produttività dei fattori e sulla crescita economica, interessando tutti i livelli di governo, nazionale, regionale e locale.

Numerose sono le domande sollevate nei saggi raccolti nel volume: quali sono gli effetti della qualità delle istituzioni sulla crescita e sulla riduzione dei divari territoriali in Italia? Quali i problemi di misurazione della performance dell'Amministrazione Pubblica? Quali legami vi sono tra la Pubblica Amministrazione e la produttività dei fattori delle imprese? Qual è l'impatto sulla digitalizzazione e sulla produttività del lavoro? Quanto pesa la lentezza del sistema della giustizia nelle decisioni di investimento? Qual è l'influenza della pubblicazione dei dati relativi alla spesa pubblica locale e al livello dei servizi pubblici sulle scelte di policy dei governi locali?

Molti i saggi che analizzano tali questioni. **Beniamino Quintieri, Francesco Salustri, Giovanni Stamato e Simona Mandile** trattano degli effetti della qualità istituzionale sul valore aggiunto pro capite e sulla produttività totale dei fattori delle imprese italiane. Il lavoro di **Ben Lockwood, Francesco Porcelli, Antonio Schiavone e Michela Redoano** analizza le implicazioni in termini di *policy* della divulgazione dei dati sulla spesa pubblica e sulla qualità dei servizi a livello locale. **Orlando Biele, Annamaria Nifo, Annalisa Pezone e Gaetano Vecchione** affrontano il tema della certezza del diritto come dimensione istituzionale cruciale per lo sviluppo economico. Il lavoro di **Nadia Fiorino e Maria Gabriela Ladu** esamina la relazione tra la trasformazione digitale e la produttività del lavoro in un campione di 204 Regioni europee. La misurazione della performance e delle diverse dimensioni della qualità istituzionale è oggetto del lavoro di **Marina Cavalieri, Domenico Lisi, Marco F. Martorana e Ilde Rizzo**. Il tema degli appalti pubblici è oggetto del lavoro di **Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Maria Rosaria Marino e Nicola Carmine Salerno**.

Al di fuori del tema monografico, completano il numero il contributo di **Simone Pellegrino** sulla *Flat Tax* e tre rubriche che riguardano, rispettivamente l'attuazione del PNRR (**Riccardo Gabrielli e Giorgio Piccinini**); dal Made in Italy al *Sens of Italy* (**Mariano Bella e Luciano Mauro**); l'evoluzione del mercato dei giochi nel post Covid (**Stefano Marzoni, Alessandro Pandimiglio e Marco Spallone**).

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria è impegnata a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.