

IFEL

Fondazione ANCI

Il giorno dopo il PNRR.

Le lezioni apprese
sulle politiche multilivello

A cura di

Pierciro Galeone

(Direttore IFEL)

Estratto del Capitolo 1.

Capitolo 1.

Lezioni del PNRR per il futuro delle politiche pubbliche

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è ormai nella fase conclusiva della sua realizzazione. Sarà una fase convulsa come tutti gli arrivi in volata, non mancheranno criticità e ultimi ostacoli. Ci sarà materia abbondante per valutare non solo le grandezze economiche della spesa ma l'insieme dei risultati, comparare e confrontare quantità e qualità delle prestazioni, verificare il rendimento dei diversi interventi e il loro impatto economico, sociale ed ambientale. Un lavoro che dovrà tenere nel conto anche gli effetti delle riforme.

Tuttavia, è già tempo per mettere in comune delle prime analisi e riflessioni sul modello di programmazione e realizzazione utilizzato dal PNRR. Anzi, è urgente farlo, perché questi anni ci forniscono indicazioni utili per qualsiasi politica di intervento ed in particolare per quelle che assumono una dimensione multilivello e richiedono forme partecipate di programmazione, progettazione e procedure di trasferimento complesse, sistemi di monitoraggio collaborativi, interazione tra risorse economiche e innovazioni normative.

Usare fin da subito le lezioni che l'esperienza del PNRR ci fornisce in termini di innovazioni riuscite e lacune emerse, ci permette infatti di compiere un passo avanti nel disegno di future politiche pubbliche facendo buon uso delle scelte che hanno funzionato ed evitando gli errori commessi.

Le pagine di questo Capitolo provengono dai materiali di una riflessione collettiva che ha coinvolto i principali protagonisti tecnici dell'esperienza PNRR⁽¹⁾ ed è stata promossa da IFEL attraverso due seminari riservati. Il contenuto si concentra sul versante degli investimenti con una attenzione particolare alle relazioni con i governi locali. Minore peso è dato al tema delle riforme orizzontali e di settore.

Naturalmente, della comprensione dei contributi forniti e della sintesi è responsabile il solo autore.

1 Hanno partecipato agli incontri: Massimo Allulli, Roberto Amore, Giampaolo Arachi, Raffaele Barbato, Luca Bianchi, Romain Bocognani, Sonia Caffù, Giorgio Centurelli, Giacomo D'Arrigo, Luigi Ferrara, Andrea Ferri, Alessandro Fontana, Lino Gentile, Marco Leonardi, Assia Leoni, Renato Loiero, Francesco Migliaccio, Francesco Monaco, Flavio Monosilio, Stefano Olivari, Simone Ombuen, Antonio Palmisano, Aline Pennisi, Maria Elena Perretti, Chiara Ricci, Cecilia Rosica, Francesco Rossi, Amalia Sabatini, Stefano Scalera, Marco Stradiotto, Pier Attilio Superti, Roberto Torrini, Walter Tortorella, Rosa Valentino e Silvia Viviani.

1.1 L'esperienza del PNRR: una prima valutazione del modello

Il PNRR rappresenta, infatti, uno degli esperimenti più rilevanti di politica pubblica realizzati in Italia negli ultimi decenni, sia per l'ampiezza delle risorse mobilitate sia per la profondità dell'integrazione attesa tra investimenti e riforme strutturali. Collocato nel quadro del programma europeo *Next Generation EU*, il Piano nasce con l'obiettivo di affrontare criticità strutturali di lungo periodo del sistema economico e istituzionale italiano, tra cui la bassa produttività, le persistenti disuguaglianze territoriali e i ritardi nei processi di digitalizzazione e modernizzazione amministrativa.

Partiamo dagli elementi di innovazione. L'esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una forte discontinuità nelle politiche pubbliche italiane degli ultimi decenni. Inserito in un contesto straordinario, segnato dalla crisi pandemica e da una forte pressione temporale, il Piano ha imposto all'amministrazione pubblica un cambiamento significativo di approccio. In particolare, ha contribuito a superare, almeno in parte, un modello consueto in cui l'azione pubblica era fortemente condizionata da due elementi: da un lato la necessità di operare entro vincoli stringenti di spesa, con una gestione prudente e spesso difensiva delle risorse disponibili; dall'altro la centralità del rispetto formale delle procedure amministrative come principale criterio di valutazione dell'azione pubblica. In questo quadro, l'attenzione era spesso concentrata più sulla aderenza agli adempimenti, compresi gli obiettivi di spesa, che sulla capacità effettiva di produrre risultati concreti. Il PNRR ha introdotto invece una maggiore focalizzazione sugli obiettivi e sulla realizzazione degli interventi, quindi con un primato dei risultati reali sia nell'impianto progettuale che nelle piste realizzative.

Il PNRR ha funzionato, di fatto, come uno *stress test* dell'intero sistema amministrativo. La compressione dei tempi, l'introduzione di un sistema stringente di *milestone* e *target* e la centralità del monitoraggio hanno obbligato le amministrazioni a operare secondo una logica orientata ai risultati, in cui il rispetto delle scadenze e il conseguimento degli obiettivi diventano elementi verificabili e non negoziabili. Questo passaggio ha segnato un'evoluzione significativa rispetto a modelli precedenti, nei quali la correttezza formale dei processi prevaleva spesso sull'effettiva capacità di generare prodotti reali. Al tempo stesso, il Piano non si è limitato a essere un programma di spesa, ma ha agito come un dispositivo di incentivazione del cambiamento amministrativo. Attraverso la combinazione tra riforme abilitanti, investimenti e nuovi strumenti di *governance*, il PNRR ha contribuito a diffondere pratiche di *project management* pubblico, a rafforzare il coordinamento tra livelli istituzionali e a sviluppare nuove capacità operative all'interno delle amministrazioni. Tuttavia, proprio la natura eccezionale del contesto in cui il Piano è stato concepito e attuato solleva una questione centrale per la futura programmazione pubblica: quali elementi di questa esperienza possono essere resi strutturali e trasferiti nella gestione ordinaria delle politiche pubbliche, e quali, invece, sono legati a condizioni straordinarie difficilmente replicabili?

La sfida per i prossimi cicli di programmazione, nazionali ed europei, consiste dunque nel trasformare le innovazioni introdotte dal PNRR in componenti stabili del sistema, evitando al contempo due rischi opposti: da un lato, il ritorno a modelli basati prevalentemente su *input* e adempimenti; dall'altro, l'irrigidimento del modello PNRR in schemi eccessivamente vincolanti, non sempre coerenti con la complessità degli interventi e dei contesti territoriali.

1.2 Governance e orientamento ai risultati nel modello PNRR

Uno degli elementi di maggiore discontinuità introdotti dal PNRR riguarda il modello di *governance*, che segna un'evoluzione rilevante rispetto alle tradizionali modalità di gestione delle politiche pubbliche. Il cambiamento non riguarda soltanto gli strumenti utilizzati, ma investe la stessa logica di funzionamento dell'azione amministrativa, che viene progressivamente riorientata verso la misurazione dei risultati effettivamente conseguiti. Al centro di questo modello vi è un approccio orientato ai risultati, in cui l'attuazione delle misure non è valutata esclusivamente in termini di conformità procedurale o di avanzamento della spesa, ma attraverso il raggiungimento di obiettivi misurabili. In questo quadro, *milestone* e *target* non rappresentano semplici indicatori tecnici di avanzamento, ma veri e propri dispositivi di governo del processo decisionale e attuativo: scandiscono le fasi dell'intervento, rendono esplicite le responsabilità e introducono un legame diretto tra *performance* e finanziamento delle misure. Questa impostazione produce un effetto di riorientamento delle concrete pratiche amministrative. L'azione pubblica tende, infatti, a spostarsi da una logica prevalentemente difensiva, centrata sulla riduzione del rischio procedurale, a una logica più orientata all'efficacia e alla realizzazione effettiva degli interventi. Il monitoraggio, in questo contesto, piuttosto che uno strumento da utilizzare per la rendicontazione *ex post*, diventa parte integrante del ciclo di gestione delle politiche, incidendo sui comportamenti delle amministrazioni, sui tempi decisionali e sulle modalità di coordinamento tra livelli di governo. Questo impianto ha prodotto, in primo luogo, una forte responsabilizzazione delle amministrazioni coinvolte. La presenza di obiettivi chiari, misurabili e associati a scadenze vincolanti ha reso esplicita la catena delle responsabilità lungo tutto il processo di attuazione, dalle amministrazioni centrali fino ai soggetti attuatori locali. Il monitoraggio, da strumento prevalentemente contabile, è diventato così una leva effettiva di governo dell'azione pubblica, in grado di orientare comportamenti e tempi decisionali.

Un secondo elemento rilevante riguarda il rafforzamento del coordinamento multilivello. Nel modello del PNRR la fase di programmazione è stata fortemente accentrata, e nell'esperienza concreta racchiusa in un ridottissimo periodo di tempo, mentre l'attuazione è rimasta in larga parte affidata ai livelli territoriali. Questa configurazione ha prodotto un assetto istituzionale peculiare, basato sulla combinazione tra un indirizzo strategico centrale particolarmente forte e una responsabilità operativa diffusa sul territorio. Il funzionamento di questo equilibrio è stato reso possibile da un elevato livello di *commitment* politico e amministrativo, che ha sostenuto la tenuta complessiva del sistema anche in presenza di elevata complessità attuativa.

In questo quadro, le cabine di regia e le unità di missione, quando hanno ben funzionato, hanno assunto un ruolo decisivo non solo come strumenti di coordinamento, ma come veri e propri snodi di governo operativo delle politiche. Esse hanno contribuito alla gestione dei conflitti interpretativi tra livelli istituzionali, al raccordo tra amministrazioni centrali

e territoriali e al presidio continuo dell'avanzamento degli interventi, fungendo da interfaccia stabile tra indirizzo strategico e attuazione.

Accanto a questi elementi, il modello ha tuttavia mostrato anche alcuni limiti strutturali. La forte pressione sugli obiettivi e sulle scadenze ha ridotto, in diversi casi, la capacità del sistema di adattarsi a contesti in rapida evoluzione o a criticità emergenti in fase di implementazione. Inoltre, l'organizzazione degli interventi per misure settoriali ha talvolta rafforzato logiche compartimentali, ostacolando l'integrazione tra politiche tra loro interdipendenti. Ne è derivata una tensione non pienamente risolta tra esigenze di controllo centrale e necessità di flessibilità operativa, che rappresenta uno dei principali nodi su cui intervenire nella futura evoluzione dei modelli di *governance*.

1.3 Risultati, limiti e criticità dell'attuazione del PNRR

L'attuazione del PNRR ha prodotto risultati rilevanti, ma al tempo stesso ha messo in evidenza limiti strutturali del sistema amministrativo italiano, offrendo un quadro articolato di avanzamenti e criticità che devono essere letti in modo congiunto.

Tra gli elementi di maggiore successo va ancora evidenziato il consolidamento di un orientamento ai risultati più marcato rispetto al passato. In parallelo, si è registrata una più ampia diffusione di strumenti e pratiche di *project management*, insieme a un rafforzamento del coordinamento tra amministrazioni, favorito anche dalla pressione esercitata dal quadro europeo. Questo processo ha generato forme di apprendimento amministrativo accelerato, con effetti visibili soprattutto nelle strutture maggiormente coinvolte nell'attuazione del Piano.

Tuttavia, tali risultati si sono accompagnati a criticità significative. In primo luogo, la struttura del Piano ha spesso favorito una frammentazione degli interventi, con una proliferazione di progetti di dimensione ridotta che, se da un lato ha permesso una forte permeabilità territoriale, dall'altro ha reso più complessa la costruzione di strategie integrate. Il ricorso diffuso a bandi competitivi ha restituito risultati avversi agli obiettivi strategici di coesione territoriale. Promettono di ampliare i divari territoriali, premiando gli enti dotati di maggiore capacità amministrativa e penalizzando quelli più deboli.

Ulteriori limiti riguardano la qualità e la natura di alcuni *target*, non sempre pienamente coerenti con gli obiettivi strategici delle politiche sottostanti. In diversi casi, infatti, la misurazione si è concentrata su *output* facilmente verificabili, a scapito della valutazione degli effetti reali degli interventi. A ciò si aggiungono elementi di complessità amministrativa legati all'elevato numero di controlli e adempimenti, un sistema che ha subito un costante aggiustamento del tiro *in itinere*, che hanno talvolta rallentato l'attuazione, nonché una comunicazione pubblica non sempre efficace nel restituire il senso delle trasformazioni in atto. Nel complesso, il PNRR ha quindi rappresentato un potente fattore di innovazione, ma anche un contesto in cui sono emerse con chiarezza, alla prova dello stress attuativo, le principali fragilità del sistema. La coesistenza di questi aspetti suggerisce la necessità di superare una lettura dicotomica tra successo e fallimento, orientando invece l'analisi verso l'individuazione delle condizioni che possono rendere strutturali i miglioramenti osservati e correggere le criticità emerse.

1.4 Conoscenza dei fabbisogni, previsione degli impatti e sostenibilità degli investimenti pubblici

Uno dei limiti più rilevanti emersi dall'esperienza del PNRR riguarda la fase di definizione degli interventi e, più in generale, la qualità dell'infrastruttura informativa a supporto della programmazione. La costruzione del Piano ha potuto utilizzare una struttura robusta fornita dalle strategie europee di lungo periodo alle quali si deve l'impianto di base del Piano. Ma la programmazione nazionale è avvenuta in tempi estremamente compressi, ha privilegiato l'utilizzo di progetti già disponibili o immediatamente attivabili all'interno delle amministrazioni, consentendo un avvio rapido degli investimenti, ma riducendo allo stesso tempo lo spazio per una piena analisi dei fabbisogni.

In molti settori, infatti, permane una debole capacità di mappatura sistematica delle condizioni infrastrutturali e dei servizi pubblici. La frammentazione delle basi dati, la loro disomogeneità, la scarsa interoperabilità e, in alcuni casi, l'assenza di aggiornamenti strutturati, rappresentano ancora oggi un vincolo significativo alla costruzione di politiche realmente *evidence-based*. Questo deficit informativo si traduce in una difficoltà strutturale nel collegare in modo coerente bisogni, priorità e allocazione delle risorse.

La lezione da apprendere è quella della necessità di rafforzare in modo stabile i sistemi di analisi dei fabbisogni, sia in termini di infrastrutture materiali (reti, edifici, dotazioni territoriali), sia in termini di servizi e prestazioni pubbliche. Una maggiore integrazione dei dati e lo sviluppo di piattaforme interoperabili consentirebbero di superare la logica dei progetti disponibili e di orientare gli investimenti sulla base di *gap* effettivamente misurati, migliorando l'efficacia complessiva della spesa pubblica e l'impatto degli interventi.

A questo tema si collega direttamente quello della sostenibilità degli investimenti nel medio-lungo periodo, che rappresenta uno dei nodi più rilevanti emersi dall'esperienza del PNRR. Il Piano ha infatti determinato un significativo incremento della spesa in conto capitale, in particolare a livello locale, contribuendo in modo decisivo alla ripresa degli investimenti pubblici dopo una lunga fase di contrazione. Questo risultato ha avuto un impatto positivo in termini di attivazione della domanda pubblica e di rafforzamento della capacità realizzativa delle amministrazioni, ma apre interrogativi più complessi sulla tenuta nel tempo degli interventi finanziati.

La sostenibilità degli investimenti, infatti, non può essere valutata esclusivamente nella fase di programmazione o di realizzazione fisica delle opere, ma deve essere estesa all'intero ciclo di vita dell'intervento pubblico. Ogni investimento genera, in misura più o meno significativa, obblighi di spesa successivi legati alla gestione, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché all'erogazione continuativa dei servizi connessi. Si tratta di componenti di costo spesso meno visibili nella fase iniziale, ma determinanti per la reale efficacia dell'investimento nel tempo.

In assenza di una piena integrazione tra decisioni di spesa in conto capitale e valutazioni sulla spesa corrente futura, il rischio è quello di produrre infrastrutture formalmente completate ma solo parzialmente operative, sottoutilizzate o difficilmente sostenibili dagli enti responsabili della gestione. Questo fenomeno non riguarda soltanto la disponibilità di risorse finanziarie, ma anche la capacità organizzativa e gestionale delle amministrazioni coinvolte, che devono essere in grado di garantire continuità, qualità e adeguatezza dei servizi nel tempo.

Proiettare queste considerazioni sul futuro delle politiche pubbliche richiede un cambio di approccio: la dimensione gestionale non può essere considerata una fase successiva e separata rispetto alla progettazione, ma deve essere incorporata sin dall'inizio nei processi decisionali sugli investimenti. Ciò implica il superamento della tradizionale separazione tra investimento e gestione, pur nella dovuta distinzione contabile, e il rafforzamento di una visione unitaria della finanza pubblica, in cui la sostenibilità non è un vincolo *ex post*, ma un criterio strutturale di selezione e progettazione degli interventi.

1.5 Istituzioni territoriali e capacità amministrativa

L'esperienza del PNRR ha evidenziato con particolare chiarezza il ruolo centrale degli enti territoriali nell'attuazione delle politiche pubbliche. I comuni, in particolare, hanno rappresentato uno degli snodi decisivi del Piano, assumendo un volume molto elevato di responsabilità attuative, spesso in condizioni organizzative non pienamente adeguate e in un contesto caratterizzato da una progressiva riduzione delle risorse umane disponibili, soprattutto negli uffici tecnici. Questo ha reso ancora più evidente la distanza tra il carico operativo assegnato e la reale dotazione amministrativa di una parte significativa degli enti locali.

Nonostante tali criticità, il sistema territoriale ha mostrato una capacità di resilienza amministrativa superiore alle attese, riuscendo a sostenere l'attuazione di un numero molto elevato di interventi in tempi ristretti. Tuttavia, questa capacità si è espressa in modo fortemente disomogeneo, con differenze significative tra amministrazioni in termini di capacità di progettazione, gestione delle procedure, utilizzo degli strumenti digitali e rendicontazione. Ne deriva un quadro in cui la capacità amministrativa non può essere considerata una variabile neutra o uniforme, ma rappresenta un fattore strutturale che condiziona in modo diretto sia l'efficacia delle politiche pubbliche, sia la distribuzione territoriale delle risorse e degli investimenti.

In questo contesto, il PNRR ha contribuito indirettamente a far emergere una embrionale agenda urbana nazionale, rafforzando il ruolo dei comuni nella realizzazione di interventi integrati su infrastrutture, servizi pubblici e processi di rigenerazione urbana. Tuttavia, l'assenza di un impianto urbano esplicitamente definito e coerente a livello strategico ha limitato la piena valorizzazione di questa dimensione, lasciando spesso gli interventi frammentati e poco coordinati tra loro, pur in presenza di obiettivi sostanzialmente convergenti.

Parallelamente, l'esperienza del Piano ha reso evidente che la capacità amministrativa costituisce un vero e proprio fattore abilitante delle politiche pubbliche. Le differenze tra amministrazioni, già esistenti in precedenza, sono emerse con maggiore intensità in un contesto caratterizzato da forte pressione temporale e da una gestione orientata ai risultati. In questo quadro, le misure di supporto tecnico, la semplificazione procedurale e le forme di assistenza mirata hanno svolto un ruolo determinante nel consentire l'attuazione degli interventi, soprattutto nei contesti territoriali più fragili, dove le dotazioni organizzative risultavano più limitate.

Nel complesso, l'esperienza del Piano suggerisce che il livello territoriale non rappresenta soltanto il luogo di attuazione delle politiche pubbliche, ma costituisce una componente della loro progettazione e capacità di realizzazione. Una variabile decisiva nel successo o nell'insuccesso di qualsiasi obiettivo che ambisca a risultati di sistema. In questa prospettiva, la futura evoluzione delle politiche dovrà assumere questo ambito come parte dell'impianto di intervento e, al tempo stesso, consolidare i meccanismi di cooperazione tra livelli di governo, così da evitare che le disuguaglianze di capacità amministrativa si traducano, negli esiti, in disuguaglianze territoriali.

1.6 Il ruolo strutturale delle riforme nel ciclo degli investimenti pubblici

Un'altra lezione fondamentale dell'esperienza del PNRR riguarda il rapporto tra riforme e investimenti pubblici, che emerge come uno dei nodi decisivi per la qualità e la durabilità delle politiche economiche. Il Piano ha infatti reso evidente che la capacità degli investimenti di produrre effetti strutturali non dipende soltanto dall'entità delle risorse mobilitate o dalla velocità di attuazione, ma soprattutto dalla presenza di un contesto istituzionale e organizzativo in grado di sostenerne l'efficacia nel tempo.

In questa prospettiva, le riforme non svolgono una funzione accessoria rispetto agli investimenti, ma ne costituiscono la condizione di funzionamento. Il PNRR ha introdotto esplicitamente questa logica integrata, nella quale interventi infrastrutturali e cambiamenti normativi e amministrativi procedono insieme, con l'obiettivo di incidere non solo sulla quantità della spesa pubblica, ma sulla qualità dei processi decisionali e attuativi. Gli investimenti, in altri termini, producono risultati permanenti solo se accompagnati da trasformazioni istituzionali capaci di modificare stabilmente le regole del gioco nei settori interessati.

Da questa impostazione deriva anche una conseguenza rilevante sul piano della progettazione delle politiche: il nesso tra riforme e investimenti richiede una maggiore selettività e una chiara gerarchia delle priorità. Non tutte le riforme hanno lo stesso impatto e non tutte agiscono con la stessa capacità di attivazione degli investimenti. In molti casi risultano più efficaci interventi mirati di semplificazione, anche settoriale o aggregata, capaci di rimuovere colli di bottiglia specifici nei processi amministrativi e regolatori. Allo stesso tempo, l'esperienza del Piano ha mostrato che le riforme strutturate su *milestone* e *target* possono accelerare i tempi di attuazione, ma richiedono un forte coordinamento istituzionale e un *commitment* trasversale per superare resistenze organizzative e inerzie consolidate.

Un ulteriore elemento riguarda la qualità delle riforme stesse. Per produrre effetti reali, esse devono essere accompagnate da una maggiore capacità di analisi e di valutazione *ex ante* ed *ex post*, integrando dati predittivi e strumenti di misurazione multidimensionale degli impatti. In questo senso, la riforma non è soltanto un atto normativo, ma un processo che richiede competenze tecniche, capacità di monitoraggio e apprendimento istituzionale continuo.

Le riforme previste dal PNRR hanno interessato ambiti cruciali del sistema pubblico, tra cui la pubblica amministrazione, la giustizia, la concorrenza, la finanza pubblica e gli appalti. Esse rappresentano uno dei principali vettori di impatto strutturale del Piano, nella misura in cui hanno contribuito, in diversi casi, a semplificare procedure, rafforzare la capacità operativa delle amministrazioni e migliorare l'efficienza dei processi decisionali. Tuttavia, la loro piena efficacia dipende dalla capacità di attuazione e consolidamento nel tempo, evitando il rischio che restino limitate al conseguimento formale degli obiettivi intermedi.

Nel complesso, l'esperienza del PNRR suggerisce che il legame tra riforme e investimenti dovrebbe diventare una componente stabile delle politiche pubbliche ordinarie. Non si tratta di affiancare due strumenti distinti, ma di riconoscere che la loro integrazione costituisce la condizione necessaria per trasformare la spesa pubblica in cambiamento strutturale e duraturo.

1.7 Ambiti di trasformazione del sistema delle politiche pubbliche

Le lezioni emerse dall'esperienza del PNRR indicano con chiarezza la necessità di riorientare in modo strutturale le politiche pubbliche, sia a livello nazionale che europeo. Non si tratta di introdurre aggiustamenti puntuali, ma di consolidare un insieme coerente di trasformazioni capaci di rendere stabile il passaggio verso un modello di intervento pubblico più orientato ai risultati, più integrato tra livelli di governo e più attento alla reale capacità di attuazione.

Il punto di partenza di questa evoluzione riguarda il modo in cui le politiche vengono definite e costruite. L'esperienza del Piano ha infatti mostrato come la qualità delle decisioni dipenda in modo crescente dalla capacità di leggere i fabbisogni in modo sistematico e comparabile. In assenza di basi informative integrate, il rischio è che la programmazione continui a derivare dalla somma di iniziative eterogenee, piuttosto che da una visione unitaria dei divari territoriali e settoriali. Da qui discende la necessità di rafforzare i sistemi informativi e la capacità analitica, non solo per descrivere la realtà, ma per orientare in modo più selettivo le scelte allocative.

Questa esigenza di maggiore selettività si riflette direttamente nella qualità degli obiettivi e dei meccanismi di misurazione. Il PNRR ha rappresentato un passaggio importante verso una gestione orientata ai risultati, ma ha anche evidenziato il limite di un approccio ancora troppo centrato sugli *output*, cioè sull'avanzamento delle attività più che sui loro effetti. Il passaggio successivo richiede quindi di rafforzare la dimensione degli *outcome*, collegando in modo più diretto gli obiettivi delle politiche ai cambiamenti effettivamente osservabili nei contesti economici, sociali e territoriali.

A questo punto emerge un elemento strettamente connesso: la sostenibilità degli interventi nel tempo. Una volta chiariti fabbisogni e obiettivi, la qualità delle politiche dipende anche dalla loro capacità di reggere nel medio-lungo periodo. Il PNRR, nella sua qualità di intervento strutturale, ha mostrato come la distinzione tra investimento e gestione sia sempre meno sostenibile: molte criticità non emergono nella fase di realizzazione, ma successivamente, quando si tratta di garantire funzionamento, manutenzione ed erogazione dei servizi. Per questo la dimensione gestionale deve essere incorporata fin dall'inizio nel disegno degli interventi, evitando che la spesa in conto capitale venga definita senza un adeguato ancoraggio alla spesa corrente futura.

Questa maggiore integrazione tra dimensioni diverse della politica pubblica richiede inevitabilmente un rafforzamento della *governance* multilivello. L'esperienza del Piano ha mostrato che un coordinamento centrale più forte può migliorare la capacità di indirizzo e monitoraggio, ma ha anche reso evidente la necessità di un confronto e di una partecipazione attiva nella fase di programmazione che permetta di equilibrare obiettivi nazionali e autonomia territoriale. Il punto non è scegliere tra centro e territori, ma impostare meccanismi

stabili di interazione costruendo un soggetto centrale che nella condivisione degli obiettivi sappia svolgere funzioni di indirizzo, supporto e risoluzione dei conflitti. Ne beneficeranno tanto la capacità attuativa quanto l'impatto di lungo periodo del valore pubblico generato.

Dentro questo quadro si inserisce il tema del monitoraggio, che rappresenta il punto di connessione tra decisione e attuazione. Il PNRR ha rafforzato in modo significativo la capacità di monitorare gli interventi, ma ha anche evidenziato che l'aumento dei dati non coincide automaticamente con una migliore capacità di governo. Quando i sistemi informativi non sono integrati e interoperabili, il monitoraggio rischia di trasformarsi in un insieme ridondante di adempimenti, più che in uno strumento decisionale. La sfida è quindi rendere il dato realmente utilizzabile, riducendo duplicazioni e migliorando la qualità dell'informazione lungo l'intero ciclo della politica pubblica.

Infine, tutte queste dimensioni convergono su un elemento trasversale: la capacità amministrativa. Le differenze tra amministrazioni, rese ancora più evidenti da un contesto orientato ai risultati e ad alta pressione temporale, non sono una variabile secondaria ma un fattore strutturale di esito delle politiche. Le competenze sviluppate durante il PNRR costituiscono un patrimonio rilevante, ma non automaticamente stabile. Senza processi di istituzionalizzazione, formazione continua e rafforzamento organizzativo, il rischio è che l'apprendimento prodotto in condizioni straordinarie non si traduca in capacità ordinaria del sistema.

Nel loro insieme, questi elementi non costituiscono ambiti separati, ma parti di un unico problema di fondo: la costruzione di un sistema di politiche pubbliche capace di integrare conoscenza dei fabbisogni, definizione degli obiettivi, sostenibilità degli interventi, coordinamento istituzionale e capacità amministrativa. La sfida non è aggiungere nuovi strumenti, ma rendere coerente e stabile l'intero ciclo di intervento pubblico, riducendo le discontinuità tra analisi, decisione, attuazione e impatto.