

“PNRR,
finanziamenti
dell'UE “non
collegati ai costi
delle operazioni”
e Social Impact
Bond”

PNRR, FINANZIAMENTI DELL'UE “NON COLLEGATI AI COSTI DELLE OPERAZIONI” E SOCIAL IMPACT BOND¹

a cura di

Antonio Bonetti

Centro Studi Funds for Reforms Lab

¹ Il seguente paper è stato completato il 15 giugno 2022.



SOMMARIO



1	ABSTRACT	p. 6
2	INTRODUZIONE	p. 9
3	IL PNRR, LE SEMPLIFICAZIONI E IL DIBATTITO ASSENTE SU UN RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ DI PROGRAMMAZIONE E SU NUOVE FORME DI SPESA PUBBLICA PIÙ ORIENTATE AGLI IMPATTI	p. 12
4	MECCANISMI DI INCENTIVAZIONE DI EFFICACIA ED EFFICIENZA NELL'AMBITO DEI FONDI STRUTTURALI	p. 20
5	LE "FORME DI FINANZIAMENTO NON COLLEGATE AI COSTI DELLE OPERAZIONI" E LA NORMATIVA SUI FONDI STRUTTURALI 2021-2027	p. 24
6	IL RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY QUALE INNOVATIVO STRUMENTO "PERFORMANCE BASED" E IL MECCANISMO DI RIMBORSO DEI PROGETTI NELL'AMBITO DEL PNRR	p. 32
7	CONCLUSIONI	p. 42
8	SITOGRAFIA	p. 46



1. ABSTRACT



Il paper analizza la natura particolare del **Recovery and Resilience Facility (RRF)** che finanzia i **“Recovery plan”** nazionali approvati nell’ambito dell’iniziativa **Next Generation EU**.

Il Recovery and Resilience Facility, essendo appunto una “facility”, non rimborsa le spese realizzate a valere dei “Recovery plan”, bensì il **completamento di riforme strutturali e il raggiungimento del valore target** fissato per degli indicatori comuni stabiliti dalla Commissione. Si configura, pertanto, come uno strumento di finanziamento **“performance based”**.

Questa caratteristica è certamente importante per indirizzare la gestione dell’intero PNRR italiano e degli investimenti in esso inclusi verso **un maggiore orientamento ai risultati**, ma non è sufficiente, nel senso che **il passaggio da una logica di rendicontazione “compliance based” ad una logica “performance oriented”** dovrebbe essere traslato dal PNRR nel suo complesso agli investimenti e ai progetti ammessi a beneficio.

Allo scopo di applicare un meccanismo di rimborso “performance oriented” anche ai progetti, il modello di riferimento potrebbe essere una forma di sostegno dell’UE innovativa, introdotta con l’approvazione del

Reg. (UE; Euratom) 2018/1046 (il nuovo Regolamento Finanziario dell’UE in vigore dal 1.08.2018): i **“finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni”**. Per questo tipo di forma di sostegno la rendicontazione delle spese e il loro successivo rimborso sono del tutto **sganciate da una logica “compliance based”**. Vertono, infatti, sul rispetto delle “condizioni di finanziamento”, ossia sul **raggiungimento di obiettivi quantificati e verificabili con robuste metodologie valutative**.

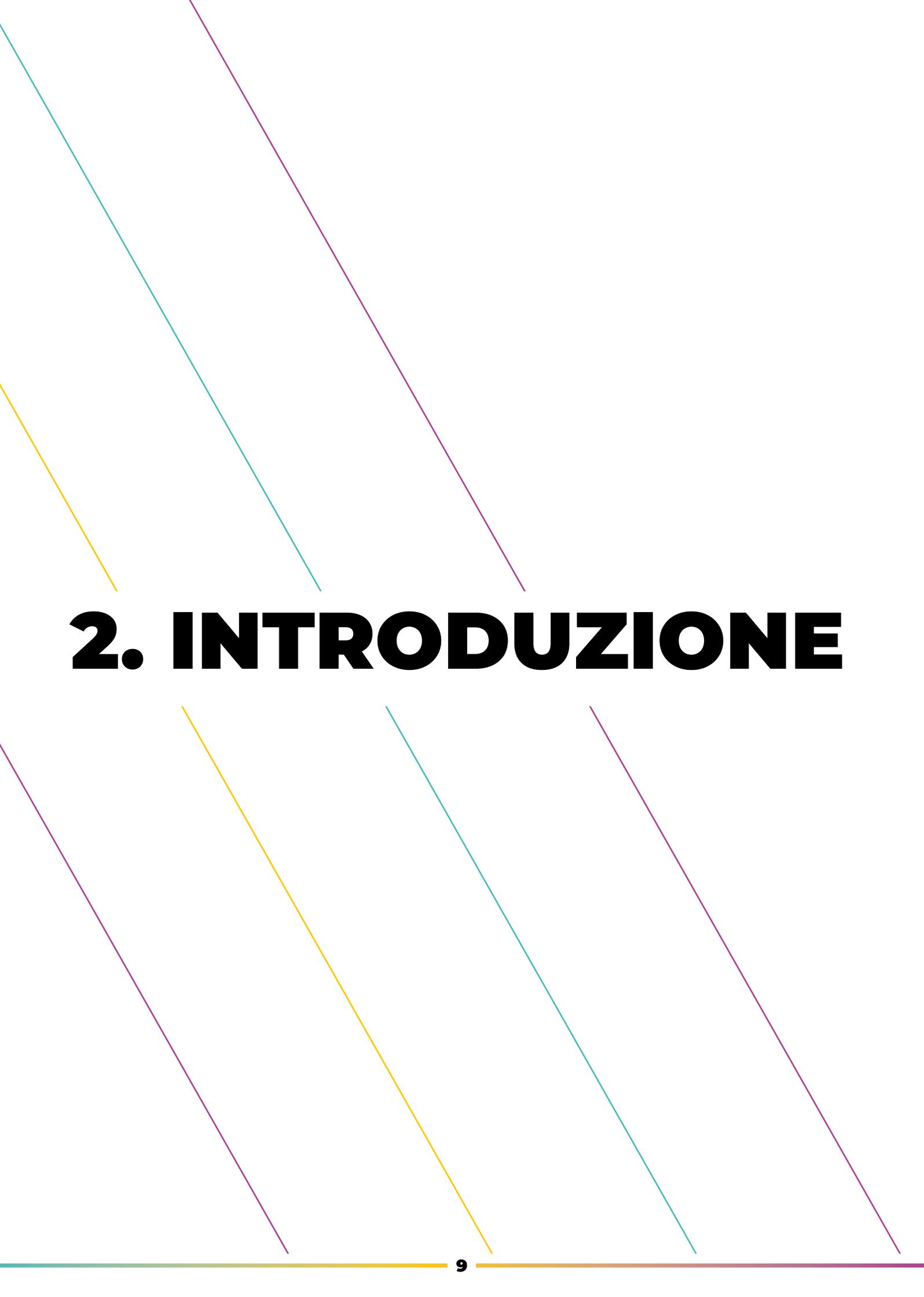
In altri termini, i “finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni” – il cui utilizzo è sollecitato anche nei Regolamenti sui Fondi Strutturali 2021-2027 - si fondano su **clausole “pay-by-result”**, che sono un tratto distintivo di molteplici strumenti di **impact investing**, fra cui i **Social Impact Bond**.

Il nodo della questione è che i “finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni” richiedono una **architettura legale e procedurale alquanto complessa** e, quindi, è presumibile che saranno **applicati solo in via sperimentale** da alcune Amministrazioni Pubbliche titolari della gestione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali o di investimenti del PNRR. Si tratta di una forma di sostegno potenzialmente molto efficace per



promuovere il passaggio da logiche di rimborso “compliance based” a logiche e pratiche “performance based”, ma indubbiamente la formulazione e la gestione di progetti informata a tale logica è alquanto complessa.

In questa luce, si può accettare come ragionevole “second best” che per i progetti finanziati a valere del PNRR l'erogazione del saldo finale dei contributi dell'UE non sia condizionato, come nel caso dei Fondi Strutturali, all'esito positivo dei controlli di primo livello, bensì alla **dimostrazione del raggiungimento di target e milestone concordati con l'UE.**



2. INTRODUZIONE



Obiettivo del presente contributo è contribuire a capire meglio **la rilevanza** – nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e anche dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali – **dell’introduzione nel sistema di finanza pubblica dell’UE delle “forme di finanziamento non collegate ai costi delle operazioni”** (nel resto del contributo saranno indicate anche come **Financing Not Linked To Costs** e si userà l’acronimo **FNLTC**).

Si tratta di **forme di finanziamento che ricalcano diversi elementi distintivi degli strumenti di impact investing**, in primo luogo l’utilizzo di meccanismi di rimborso degli investimenti – siano essi finanziati da operatori privati, oppure dal Settore Pubblico – **informati a clausole “pay-by-result”**. Tali clausole stabiliscono che il rimborso degli investimenti sia condizionato al raggiungimento di risultati misurabili.

Gli aspetti principali su cui fare chiarezza quando si discute l’introduzione delle “forme di finanziamento non collegate ai costi delle operazioni” nell’ambito del PNRR e dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali sono i seguenti:

- la normativa inerente ai Fondi Strutturali e al RRF fa riferimento ai rapporti fra la Commissione

Europea (organo esecutivo dell’UE) e gli Stati Membri (si vedano rispettivamente l’articolo 51 del Reg. (UE) 2021/1060, ossia il Regolamento sulle Disposizioni Comuni per i Fondi Strutturali 2021-2027 e l’art. 24 del Reg. (UE)2021/241 sul RRF). Si tratta, pertanto, di **meccanismi di rimborso “performance based” a livello di Programmi** cofinanziati dai Fondi Strutturali e di PNRR e non a livello di singoli progetti;

- per inquadrare correttamente i **FNLTC quali possibili “forme di sostegno”** assimilabili agli strumenti dell’impact investing bisogna **verificare se essi sono replicati o meno a livello di singoli progetti** (in altri termini si deve far riferimento al rapporto fra Amministrazioni Pubbliche e beneficiari finali e non a quello fra la Commissione Europea e gli Stati Membri).

A tale riguardo va in primo luogo ricordato che i Fondi Strutturali prevedono diverse **forme di premio e penalità** per incentivarne l’efficienza delle Amministrazioni Pubbliche titolari dell’attuazione dei Programmi nazionali e regionali (le Autorità di Gestione), ma queste **si applicano, appunto, alle Autorità di Gestione e ai Programmi**. Non si applicano necessariamente a livello dei progetti e di beneficiari finali.



Mutatis mutandis questo vale con riferimento al **PNRR**, che è finanziato principalmente da uno strumento – il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza o, in Inglese, **Recovery and Resilience Facility** – che, come dice il nome, è una “facility” e, quindi, per sua natura, **è uno strumento “performance based”**.

Questa peculiarità del Recovery and Resilience Facility (RRF) **non implica di per sé che siano anche i progetti finanziati sulla base di clausole “pay-by-result”**. Non a caso, il legislatore italiano ha introdotto una importante regola di rimborso dei progetti che non è propriamente riconducibile a clausole “pay-by-result”, bensì si configura come **una forma di penalità per i beneficiari finali** – e per le Amministrazioni titolari degli interventi – **se non vengono raggiunti i risultati fissati nel PNRR** (indicati come milestone e target).

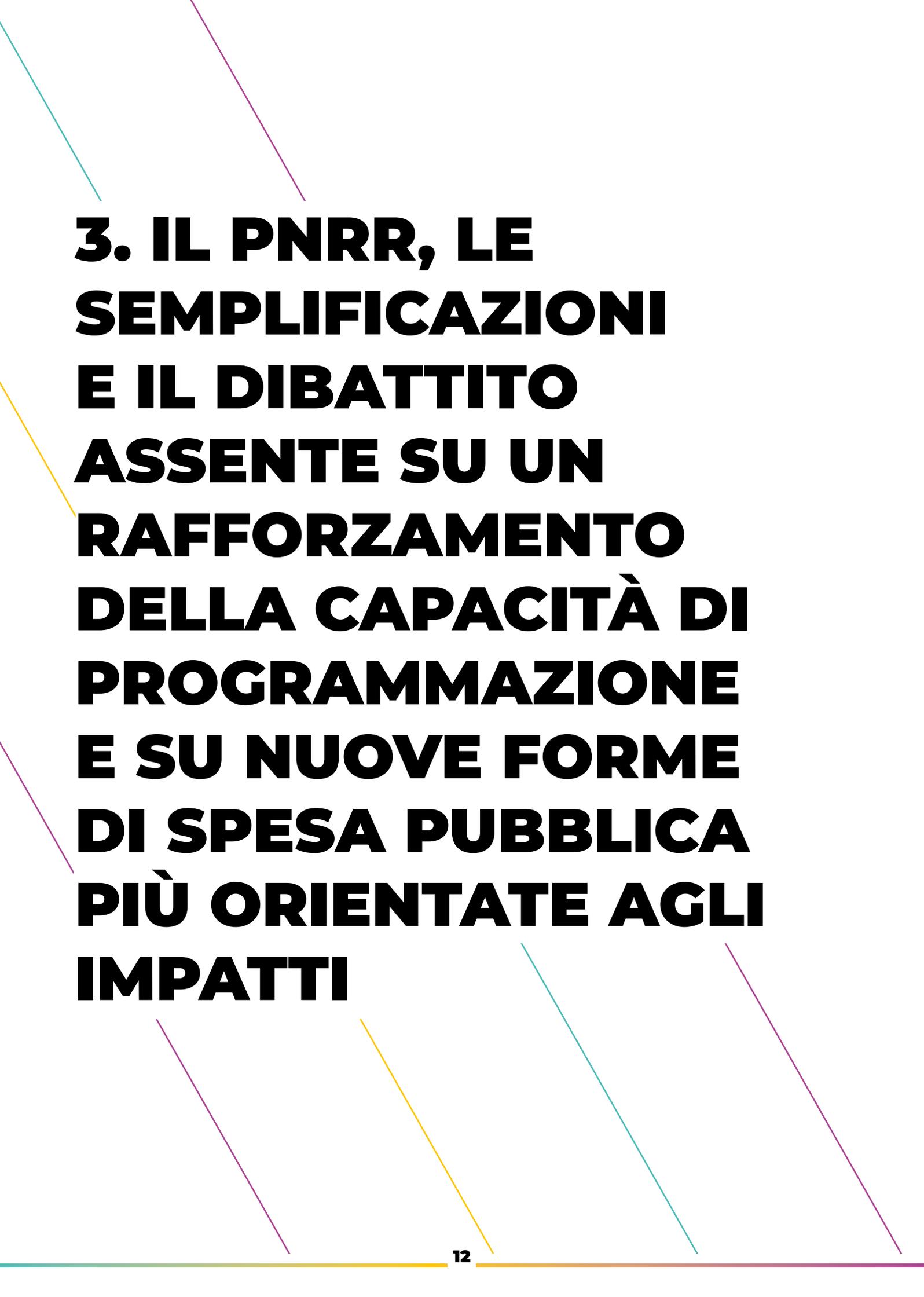
Per spiegare meglio questi aspetti il paragrafo 3 presenta brevemente i principali meccanismi di incentivazione adottati nell’ambito dei Fondi Strutturali per potenziare efficacia ed efficienza. Nel paragrafo si puntualizza che si applicano a livello di Programmi e non a livello di progetti.

Il paragrafo 4 introduce le **“forme di finanziamento non collegate ai costi delle operazioni”**, quale

peculiare “forma di contributo dell’UE” volta a superare il tradizionale meccanismo di rendicontazione (e rimborso) “compliance based” dei Fondi europei e di spostare progressivamente i meccanismi di rimborso **verso forme “performance oriented”**. Come già accennato, l’art. 51 del Reg. (UE) 2021/1060 si applica a livello di Programma e, quindi, non necessariamente a livello di rimborso dei progetti.

Il paragrafo 5 spiega **la natura intrinsecamente “performance based” del RRF** (e, quindi, del PNRR), per poi verificare come esso viene traslato a livello di progetti. A tal fine, ci si sofferma più specificamente sul particolare meccanismo di rimborso dei progetti introdotto dal Decreto Ministeriale dell’11 Ottobre 2021 rilasciato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF).

Nel paragrafo finale vengono avanzate delle **considerazioni conclusive su Fondi europei, “forme di finanziamento non collegati ai costi delle operazioni” e ricorso a strumenti “pay-by result”** per finanziare progetti di pubblica utilità e migliorare capacità di gestione e impatti strutturali di tali progetti.



3. IL PNRR, LE SEMPLIFICAZIONI E IL DIBATTITO ASSENTE SU UN RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ DI PROGRAMMAZIONE E SU NUOVE FORME DI SPESA PUBBLICA PIÙ ORIENTATE AGLI IMPATTI



Il **PNRR** varato dal Governo Draghi, come richiesto dal Reg. (UE) 2021/241 e dalle Guidelines della Commissione sulla formulazione dei PNRR, fondamentalmente verte su **due grandi azioni di policy**:

- **le riforme**;
- **gli investimenti**.

Il PNRR, coerentemente con l'art. 3 del Reg. (UE) 2021/241 che delinea i 6 "pilastri" ("aree di intervento di competenza europea") su cui concentrare le risorse, è articolato in 6 Missioni, a loro volta articolate in **16 Componenti totali e 134 investimenti**. Inoltre, individua **tre obiettivi orizzontali di coesione** - inter-generazionale (giovani), di genere (donne) e territoriale (Sud).²

Per certi versi è ancora più importante il quadro delle **riforme** tratteggiato dal PNRR (sono previste 63 riforme, raggruppate **in tre macro-tipologie**: (i) orizzontali, fra cui quella della PA e quella della Giustizia; (ii) abilitanti e (iii) settoriali).

A pagina 45 del PNRR si sottolinea che «le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso **le riforme**

devono considerarsi, allo stesso tempo, **parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione**».

La strategia di riforme del PNRR è alquanto articolata e certamente ambiziosa, ma con riferimento a uno dei tasselli principali del mosaico delle riforme – le c.d. "**semplificazioni**" per accelerare l'attuazione delle opere pubbliche (e, più in generale, l'affidamento a terzi di commesse pubbliche) – si possono avanzare delle riserve. Esse sono certamente necessarie, in quanto sono indirizzate a superare un annoso problema delle politiche pubbliche italiane (i tempi biblici di completamento delle opere pubbliche di medio-alta complessità).

Ciò detto, è evidente che vi sono altri **due problemi** che nel dibattito su PNRR e riforme per migliorare la realizzazione delle opere pubbliche restano, una volta di più, in secondo piano:

- la corretta **selezione politica delle tipologie di intervento da attuare in via prioritaria** (è ben noto che mentre i dirigenti dei partiti e i decisori politici nazionali hanno una marcata propensione per la realizzazione di nuove e "grandi opere", i cittadini comuni e gli amministratori locali esprimono una forte e condivisibile preferenza per

² Sulla genesi di Next Generation EU e del Recovery and Resilience Facility si rimanda a: BONETTI A. (2020), Next Generation EU, lo Strumento dell'UE per la Ripresa e il sistema di finanza pubblica europea, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB, Policy Brief 2/2020; 20.11.2020; BONETTI A. (2021), Next Generation EU e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB, Policy Brief 1/2021, 2.02.2021. Sull'articolazione del Piano, si veda: CHIAF E.; MONTESI F. (2022); PNRR e Impact Investing, mimeo disponibile sul sito web di Social Impact Agenda per l'Italia.



gli interventi di manutenzione del capitale infrastrutturale esistente e per quelli di prevenzione dei rischi sismici ed ambientali);

- **il miglioramento delle procedure di programmazione delle opere da realizzare e l'individuazione di meccanismi procedurali che possano consentire di migliorare la qualità della spesa**, ossia la sua capacità di produrre impatti socio-economici significativi (a tale riguardo si può considerare paradigmatico il fatto che il D.Lgs. 50/2016 – più noto come “Codice degli appalti” – dedichi nel complesso 5 articoli – da 22 a 27 - a “programmazione” e “progettazione” delle opere e dedichi gli articoli da 28 a 99 al loro affidamento tramite procedure di evidenza pubblica).

Il c.d. “**Decreto Recovery plan**”, approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 Maggio 2021 (DL 77/2021 poi convertito con Legge 108/2021 del 29.07.2021) è assolutamente informato a questa logica della **ricerca spasmodica di semplificazioni** per accelerare il completamento delle opere e la spesa rendicontabile a valere dei finanziamenti del “Recovery and Resilience Facility” (si veda il Box 1). Questo è certamente strettamente necessario alla luce dei vincoli temporali particolarmente stringenti per completare gli interventi finanziati.

Al tempo stesso, il PNRR dovrebbe essere la base per un ragionamento più ampio su **come gli operatori pubblici debbano indirizzare maggiormente la loro azione verso obiettivi di qualità della spesa**, andando oltre il dibattito sulle semplificazioni e considerando anche aspetti quali:

- il potenziamento dell’**orientamento “ai risultati”** dei meccanismi di valutazione degli investimenti pubblici;
- la promozione un **più ampio ricorso degli operatori pubblici a forme innovative di affidamento delle opere pubbliche e di forniture/ servizi** (appalti green, appalti sociali e pre-commercial procurement per la verifica dell’ammissibilità a beneficio di ricerca e di progetti innovativi di rilevante dimensione strategica e finanziaria);
- la **sperimentazione di nuove metodologie di rimborso di progetti finanziati con risorse pubbliche e dei servizi affidati dalla Pubblica Amministrazione a terzi** che vadano a misurare ed a remunerare di conseguenza i risultati prodotti (outcome) da quei progetti e dai servizi di pubblica utilità appaltati a terzi (è proprio il passaggio da una logica di rimborso degli input ad una di **rimborso degli outcome** uno dei tratti distintivi del c.d. “impact investing”).



BOX 1. IL DL 77/2021 E LE SEMPLIFICAZIONI

Il **DL 77/2021** – anche noto come “**Decreto Recovery plan**” - fondamentalmente **verte su due pilastri**:

- (i) una più puntuale definizione del sistema di governance del PNRR;
- (ii) un nuovo Decreto Semplificazioni che succede e va oltre alle disposizioni di semplificazione delle procedure di affidamento di commesse pubbliche varate nel Luglio 2020 nell'ambito dei provvedimenti emergenziali volti a tamponare gli effetti sul sistema sanitario e quelli recessivi della terribile pandemia (disposizioni contenute nel DL 76/2020 convertito in legge con L. 120/2020).

Il nuovo DL 77 del 31 Maggio 2021, pubblicato sulla GURI n. 129 lo stesso giorno ed entrato in vigore quello successivo, oltre a **confirmare le principali disposizioni di semplificazione del 2020** – in primis l'innalzamento della “soglia comunitaria” sotto la quale procedere all'affidamento diretto delle commesse pubbliche (soglia portata a 75.000 Euro per forniture e servizi e a 150.000 Euro per la realizzazione di lavori pubblici) – prevede anche delle **condizioni da applicare al sub-appalto** al fine di tutelare i lavoratori delle ditte affidatarie di sub-appalto e anche la qualità di opere e forniture pagate dall'operatore pubblico.

Esso, inoltre, **rinnova profondamente la normativa sui c.d. “poteri sostitutivi”**, al fine di **incentivare una rapida realizzazione degli interventi finanziati dal PNRR**.

L'art. 12 del testo convertito con L. 108/2021 dispone che «in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, delle Città Metropolitane, delle Province e dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ove 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 per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti».

Sul DL 77/2021 e sulle ulteriori misure di semplificazione degli appalti pubblici in esso contemplate, si veda **il seguente vademecum**, davvero molto chiaro: ANCI; FONDAZIONE IFEL; Il D.L. n. 77 del 2021 “semplificazioni” dopo la conversione con Legge n. 108 del 2021. Indicazioni operative per l'applicazione; Roma, Ottobre 2021.



Gli **strumenti di “impact finance”** maggiormente utilizzati nell'ultimo decennio per sostenere progetti di pubblica utilità (i c.d. **“Social Impact Bonds”** – SIBs) sono, in pratica, delle particolari **forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP)**.³

I SIBs presentano, rispetto alle forme tradizionali di PPP, i seguenti tratti distintivi:

- sono stati sperimentati soprattutto nel campo delle **infrastrutture sociali e dei servizi socio-assistenziali** che interessano soggetti particolarmente vulnerabili (soprattutto detenuti ed ex detenuti ed homeless);
- le clausole contrattuali che disciplinano il rimborso dei finanziatori privati sono basate su **meccanismi caratteristici dei “value-based contract”** (sono informate a una logica **“pay-for-success”**). In forza delle clausole

“pay-for-success” il **rimborso** dei finanziatori non è **commisurato** ad input utilizzati o agli output realizzati, come nel caso degli appalti di servizi tradizionali, bensì **ad outcome e ad impatti strutturali generati**. Questo implica, peraltro, che lo stesso **“disegno di valutazione” degli impatti generati** è parte del progetto ed è un termine di riferimento rilevante delle stesse clausole contrattuali e che, nel corso dell'intero progetto, si debba prestare grande attenzione ad affidabilità ed integrità dei dati di monitoraggio del progetto;

- richiedono necessariamente il ricorso a **metodi e strumenti di valutazione** che consentano di passare “da una logica Value for Money ad una logica **Value for Society**” e, che, ovviamente, siano adeguatamente focalizzati su **outcome ed impatti di lungo periodo ex post**.⁴

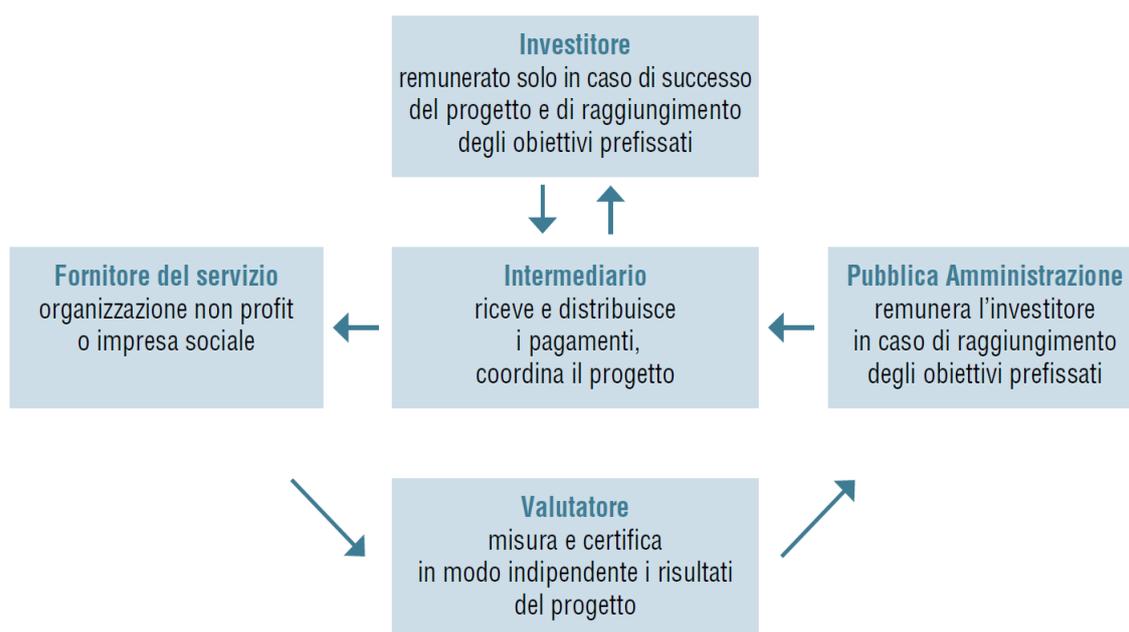
³ Si vedano i seguenti contributi pubblicati sul blog “Bonetti 4 Reforms”: BONETTI A. (2015); Nuovi modelli di funding della PA. I modelli informati alla logica “pay-for-success” (20.11.2015); BONETTI A. (2018); I Social Impact Bonds, le politiche pubbliche orientate all'impatto e “il cuore invisibile dei mercati” (10.07.2018).

⁴ Si fa qui riferimento a una indicazione operativa riportata nel Rapporto finale della Commissione Finanza per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili (FIMS), istituita nell'Aprile 2021 presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) per elaborare proposte innovative su possibili finanziamenti innovativi per la realizzazione di nuove infrastrutture, con riferimento ai PPP (si veda p. 81), ma che si può applicare anche ai SIBs. Cfr. MIMS (2022), Investimenti in infrastrutture: Strumenti Finanziari e sostenibilità, Roma.



In merito allo schema generale di finanziamento dei SIBs si veda la figura 1, ripresa da pagina 33 del report “Impact Investing: la finanza a supporto dell’impatto socio-ambientale”, a cura di **Forum per la Finanza sostenibile e Social Impact Agenda per l’Italia**⁵.

Figura 1. Lo schema di funzionamento generale dei Social Impact Bond



⁵ La letteratura internazionale sui Social Impact Bond è ormai molto copiosa. Sui Social Impact Bond e sui risultati dell’applicazione del “Social Outcome Contracting” alla fornitura di servizi sociali, si vedano i due seguenti contributi della Commissione: EUROPEAN COMMISSION – JOINT RESEARCH CENTRE (2018), Social Impact Investment in the EU, Publications Office of the EU, Luxembourg. EUROPEAN COMMISSION – DG EMPLOYMENT (2021), Study on the benefits of Social Outcome Contracting in the provision of social services and interventions – A cross-country comparative assessment of evolving good practices in cross-sectoral partnerships for public value creation, Publications Office of the EU, Luxembourg.



I **SIBs** sono **strumenti di finanza strutturata potenzialmente molto efficaci per ridurre la spesa della PA e migliorare il suo impatto sociale**, in primo luogo proprio per il fatto che sono informati a una logica “pay-by-result”. Dal momento che finanziatori ed erogatori privati dei servizi sociali saranno remunerati non sulla base degli output (“quantità” di servizi erogati ai destinatari), ma sulla base del loro effettivo contributo alla soluzione dei problemi sociali (impact), **tutti i soggetti coinvolti saranno fortemente orientati ad essere efficienti e a raggiungere i risultati prefissati**.

Inoltre, **affrontano rilevanti problemi sociali in una ottica preventiva e non curativa**. In genere, gli interventi “curativi” – sovente da ripetere nel tempo – su dei gruppi target particolarmente deboli, sono molto più costosi di ben calibrati interventi “preventivi”.

Questo, in linea teorica, significa che sarà lo stesso “impatto” dei progetti preventivi a:

(i) da un lato creare le premesse affinché ci sia comunque, più avanti, la disponibilità di finanza pubblica per

ripagare gli investitori;

(ii) dall’altro a creare un sufficiente **risparmio di spesa pubblica** nel corso del tempo, in quanto si implementano interventi preventivi e non curativi (che sono più costosi).

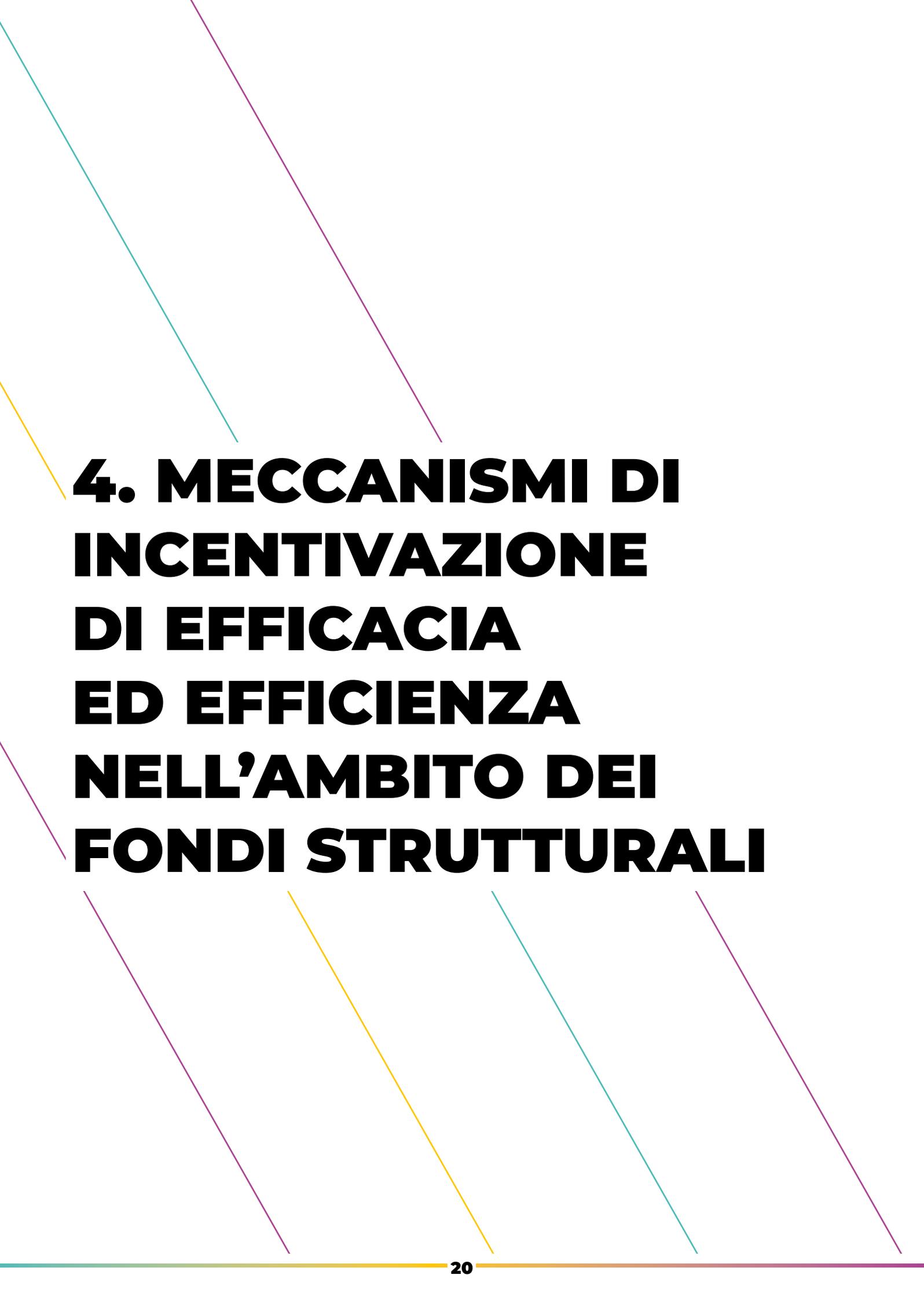
Al termine del progetto, quindi, la spesa che il settore pubblico dovrà sostenere non dovrà essere alimentata da ulteriori aumenti del prelievo fiscale o dell’indebitamento e, quindi, sarà anche più facilmente **“accettabile” dai contribuenti**”.⁶

Nella **tabella 1** vengono presentati i **principali effetti positivi** dell’introduzione dei principi alla base dei SIBs e del “social outcome contracting” sulle politiche pubbliche.

⁶ Specialmente i primi progetti pilota nei paesi anglosassoni hanno chiaramente evidenziato l’importanza di utilizzare i SIBs per finanziare progetti sociali “preventivi”. Questo sia per contrastare in modo più efficace determinate problematiche sociali, sia per conseguire i desiderati risparmi di finanza pubblica. Questi risparmi di spesa pubblica, infatti, deriverebbero sia dalla capacità di prevenire e lenire dei problemi sociali prima che diventino problemi cronici e, quindi, maggiormente onerosi, sia dalla maggiore qualità ed efficacia degli interventi finanziati. Si veda il seguente contributo, pubblicato sul blog “Bonetti 4 Reforms”: BONETTI A. (2018); Il contributo dei Social Impact Bonds al contenimento della spesa pubblica; 20.07.2018.

Tabella 1. I principali effetti positivi sulle politiche pubbliche dell'applicazione dei Social Impact Bond

POTENZIALI EFFETTI POSITIVI	DESCRIZIONE
<p><i>Passaggio da una logica di mera esternalizzazione di servizi pubblici alla “co-progettazione” con operatori qualificati.</i></p>	<p>I progetti finanziati dai SIBs sono di fatto dei Partenariati Pubblico Privati (PPP) e, quindi, si passa dal semplice “contracting out” dei servizi di pubblica utilità al “co-design” delle politiche pubbliche (prestando molta più attenzione alla prevenzione dei problemi sociali).</p>
<p><i>Passaggio da una logica di rimborso delle spese sostenute dai fornitori a una logica “pay-by-result”.</i></p>	<p>I SIBs sono fondati su clausole contrattuali per cui i fornitori di servizi e gli investitori privati ottengono un ritorno economico commisurato agli impatti dei progetti.</p>
<p><i>Ruolo assolutamente centrale della valutazione di impatto (e il “disegno di valutazione” è, di fatto, parte del dossier contrattuale) di performance: il sussidio del mercato del lavoro (che dovrebbe diminuire) e l'imposta sul reddito (che dovrebbe aumentare).</i></p>	<p>La corretta stima degli impatti socio-economici è cruciale per decretare l'efficacia degli interventi (in una prospettiva “value for society”), ma anche per definire i ritorni economici di fornitori di servizi e investitori privati e per stabilire l'effettiva spesa a carico del bilancio pubblico.</p>



4. MECCANISMI DI INCENTIVAZIONE DI EFFICACIA ED EFFICIENZA NELL'AMBITO DEI FONDI STRUTTURALI



La **politica di coesione dell'UE** – la politica territoriale dell'UE finanziata dai Fondi Strutturali - è tradizionalmente presentata come una politica orientata ai risultati, ma di fatto è ben più attenta ai principi di **sana gestione finanziaria delle risorse del bilancio comunitario**.

Essa, infatti, è ancorata a un articolato sistema di **prescrizioni** che rendono farraginoso l'attuazione degli interventi e, soprattutto, la rendicontazione delle spese e i relativi controlli di regolarità. Questo sistema di prescrizioni ha sempre fatto sì che alla **compatibilità dell'attuazione degli interventi e delle spese con i principi di sana gestione finanziaria e al rispetto dei target di spesa** (pieno utilizzo delle risorse finanziarie stanziare) siano state riservate dalla Commissione e dalle Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi un'attenzione ben maggiore rispetto agli obiettivi di sviluppo strutturale delle regioni europee più arretrate e **alla qualità e all'efficacia dei progetti** ammessi a beneficio⁷.

La Commissione, nel tempo, ha cercato di introdurre **meccanismi di incentivazione** per indirizzare maggiormente gli sforzi delle Autorità di Gestione dei Programmi cofinanziati

dai Fondi Strutturali verso una maggiore efficienza ed efficacia della spesa. In questa direzione **molteplici innovazioni sono state introdotte per il periodo di programmazione 2014-2020**, sull'abbrivio delle indicazioni strategiche riportate nel c.d. "**rapporto Barca**", elaborato dall'ex Presidente del Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo (DPS) ed ex Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca per la Commissione. In questo rapporto del 2009 egli raccomandava di **legare maggiormente l'erogazione dei contributi all'ottenimento dei risultati e di definire un sistema di monitoraggio e valutazione basato su indicatori comuni** in grado di vagliare adeguatamente risultati e impatti strutturali degli interventi⁸.

Per il periodo 2014-2020 si possono identificare **tre meccanismi di incentivazione/punizione** che avrebbero dovuto rafforzare l'efficienza amministrativa delle AdG e il loro orientamento ai risultati:

- **le condizionalità ex ante** (si veda l'art. 19 del Reg. (UE) 2013/1013, ossia del Regolamento sulle Disposizioni Comuni per il periodo 2014-2020). Si tratta di clausole

⁷ Per una critica molto articolata del debole orientamento ai risultati Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e degli indicatori si veda: EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2019); Delivering Performance in Cohesion; Briefing Paper. Luxembourg.

⁸ Due "iniziative" lanciate nel 2015 dalla Commissione hanno contribuito a potenziare, con riferimento all'intero budget dell'UE, il legame fra erogazione dei Fondi europei e risultati delle politiche finanziate:

- "EU budget focused on Results";
- "Better Regulation for Better Results".



condizionali importanti per garantire l'adeguatezza del quadro normativo e di politica economica a quello comunitario ed anche la disponibilità di una serie di norme e di strumenti già rodati, in modo da facilitare l'avvio e una più celere attuazione degli interventi;

- la c.d. **“regola N+3”**, inerente al “disimpegno della parte dell'importo di un Programma Operativo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 Dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio” (si vedano gli articoli 86 e 136 del Reg. (UE) 2013/1013). Si tratta, in altri termini, di una penalità in cui possono incorrere le AdG dei Programmi se non sono abbastanza efficienti nel “mettere a terra” gli interventi;
- la **previsione di una “riserva di performance”**, da attribuire alle AdG più performanti sulla base di un solido “quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione” (artt. 20-22 del RDC per il 2014-2020). La riserva avrebbe dovuto costituire l'autentico incentivo volto a rendere più orientata ai risultati l'attuazione dei Programmi cofinanziati dai

Fondi Strutturali, trattandosi di un premio in senso stretto da attribuire sulla base della capacità dell'AdG di raggiungere dei target prestabiliti per alcuni indicatori di output, per degli indicatori di risultato, per degli indicatori procedurali e per degli indicatori finanziari. Per vari motivi non vi è stata un'applicazione congruente dei principi alla base della “riserva di performance” e, di riflesso, essa è stata applicata in maniera distorta, al punto che è stata dismessa per il corrente periodo di programmazione.⁹

L'aspetto che rileva ai fini della presente trattazione è che **si tratta di meccanismi di premio/penalità** che si applicano alle **forme di contributo dell'UE ai Programmi** (normate nel periodo 2014-2020 dagli articoli 66-69 del Reg. (UE) 2013/1303, come emendato dal RF) e, quindi, **non attengono ai meccanismi di rendicontazione e di rimborso delle spese al livello dei progetti.**

Nel periodo 2014-2020 le **“forme di finanziamento non collegate ai costi delle operazioni”**, che attengono sia ai **rapporti fra UE e Stati Membri**, sia a quelli **fra AdG dei Programmi e beneficiari finali**, sono state varate solo nello scorcio finale della programmazione.

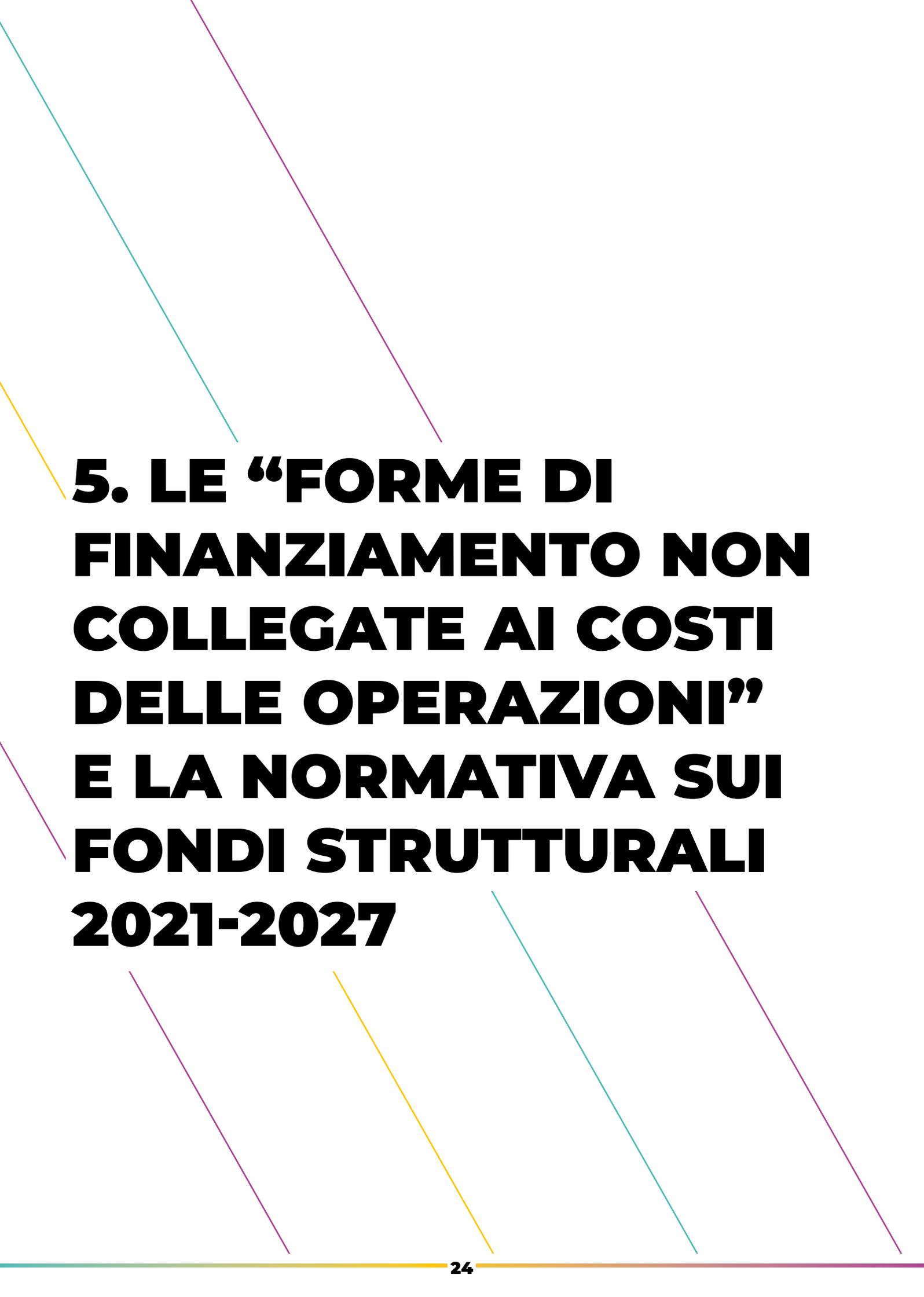
⁹ Per una valutazione critica dell'applicazione della “riserva di performance” si veda: EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2021); Performance-based financing in Cohesion Policy: worthy ambitions, but obstacles remained in the 2014-2020 period; Special Report 24/2021. Luxembourg.



Sono state introdotte, infatti, dal **nuovo Regolamento Finanziario (RF)** sul sistema di finanza pubblica dell'UE – Reg. (UE; Euratom) 2018/1046 - il che ha comportato prima un emendamento rilevante al RDC e, poi, il rilascio, da parte della Commissione, di un Regolamento delegato ad hoc il 15 Febbraio 2019. I FNLTC sono stati inseriti, di riflesso, nell'art. 67, paragrafo 1, primo comma del Reg. (UE) 2013/1013, lettera e) (questo emendamento introduce per la prima volta per i Fondi Strutturali una forma di sostegno per cui i progetti vengono rimborsati sulla base del rispetto di prestabilite "condizioni di finanziamento").

Per il periodo 2014-2020, tuttavia, è stata prevista la sperimentazione di una siffatta forma di sostegno **solo per l'attuazione di misure a favore dell'efficienza energetica e della promozione del ricorso a fonti energetiche rinnovabili** (si veda il Regolamento delegato (UE) 2019/694 della Commissione, pubblicato sulla GUUE Serie L 118/4 del 6.05.2019).

Nel prossimo paragrafo si cerca di spiegare meglio come sia importante distinguere meccanismi di incentivazione dell'efficienza e dell'efficacia dei Fondi Strutturali a livello dei Programmi e a livello di singoli progetti (e, quindi, a livello di rapporti fra AdG dei Programmi e beneficiari finali degli interventi).



5. LE “FORME DI FINANZIAMENTO NON COLLEGATE AI COSTI DELLE OPERAZIONI” E LA NORMATIVA SUI FONDI STRUTTURALI 2021-2027



I **FNLTC**, come predetto, sono **una forma di sostegno sperimentale** introdotta, in forza dell'approvazione nel 2018 del nuovo RF, anche nella normativa sui Fondi Strutturali del periodo 2014-2020 ed è stata confermata anche nella base legislativa dei Fondi "a gestione concorrente" della programmazione 2021-2027.

Nel Reg. (UE, Euratom) 2018/1046 – specificamente nel Considerando 56 e nell'art. 125 - si parla di «una nuova forma di finanziamento non collegata ai costi delle operazioni in questione, in aggiunta alle forme già consolidate di contributo dell'Unione (rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti, costi unitari, somme forfettarie e finanziamenti a tasso fisso). Questa nuova forma di finanziamento dovrebbe basarsi sul **rispetto di determinate condizioni ex ante** oppure sul **conseguimento dei risultati misurato in riferimento ai target intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance**» (si veda il **Box 2**).

Per capire meglio **applicabilità e potenzialità dei FNLTC**, vanno richiamati **tre aspetti tecnici** della massima importanza, quale che sia lo strumento di finanziamento dell'UE, che vengono disciplinati dal Regolamento Finanziario (RF) e, nel caso dei Fondi

per la coesione 2021-2027, dal Capo I e dal Capo II del Titolo V ("Sostegno finanziario fornito dai Fondi") e dagli articoli 94 e 95 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni per il periodo 2021-2027 (il Reg. (UE) 2021/1060).

Si fa riferimento a:

- le **"forme di contributo dell'Unione"**, disciplinate dall'art. 51 del RDC, da intendersi come le forme di rendicontazione delle spese e di rimborso che si applicano agli Stati Membri (e, quindi, alle AdG dei Programmi);
- le **"forme di sostegno"** disciplinate dall'art. 52 del RDC (sovvenzioni, premi, strumenti finanziari e una combinazione delle forme appena richiamate);
- le **"forme di rimborso delle spese"** inerenti alle sovvenzioni, disciplinate dagli articoli 53 - 57 del RDC e dagli articoli 94 e 95, da intendersi con cui l'UE rimborsa le spese alle AdG e queste le rimborsano ai beneficiari finali (le "forme di rimborso delle spese", pertanto, delineano i meccanismi di rimborso a livello di progetti).

L'art. 53, paragrafo 1 del Reg. (UE) 2021/1060, in conformità con le disposizioni del RF, indica quali "forme



BOX 2. NUOVO REGOLAMENTO FINANZIARIO DELL'UE

Nuovo Regolamento Finanziario dell'UE, sovvenzioni e Financing Not Linked to Costs

L'art. 180 del RF vigente (ex art. 123 di quello varato nel 2012) indica che le **sovvenzioni** possono assumere le seguenti "forme" (disciplinate in via generale dall'art. 125):

a. finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni in questione in base:

- i) all'adempimento delle condizioni previste dalla normativa settoriale o da decisioni della Commissione;
- ii) al conseguimento dei risultati misurato in riferimento agli obiettivi intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance;

b. rimborso (di una data percentuale) dei costi ammissibili effettivamente sostenuti,

c. rimborso sulla base dei costi unitari,

d. somme forfettarie,

e. finanziamento a tasso fisso, che coprono categorie specifiche di costi ammissibili che sono chiaramente individuate in anticipo, applicando una percentuale E

f. una combinazione delle precedenti forme.

Il RF introduce i "finanziamenti non collegati ai costi" nel Considerando 56, il che è davvero molto significativo, visto che pone in luce che «si dovrebbe porre maggiormente l'accento sulla performance e sui risultati dei progetti finanziati a titolo del bilancio. È pertanto opportuno definire una nuova forma di finanziamento non collegata ai costi delle operazioni in questione, in aggiunta alle forme già consolidate di contributo dell'Unione (rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti, costi unitari, somme forfettarie e finanziamenti a tasso fisso). Questa nuova forma di finanziamento dovrebbe basarsi sul rispetto di determinate condizioni ex ante oppure sul conseguimento dei risultati misurato in riferimento ai target intermedi precedentemente fissati o mediante indicatori di performance».



di rimborso delle spese” con cui l’UE cofinanzia le sovvenzioni le seguenti:

1. la **forma tradizionale dei “costi reali”** (rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti per delle operazioni e pagati);
2. la **forma delle “opzioni di costo semplificate”** (tabelle standard di costi unitari; somme forfettarie; finanziamenti a tasso forfettario)¹⁰;
3. una **combinazione delle forme** appena richiamate;
4. **finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni** (purché tali sovvenzioni siano coperte da un rimborso del contributo dell’Unione a titolo dell’art. 95).

Nella nuova programmazione è destinata a crescere ulteriormente la rilevanza delle **“opzioni di costo semplificate”**, in quanto si tratta di **forme di rendicontazione delle spese e di rimborso che semplifica moltissimo le attività di gestione e rendicontazione** in capo ai beneficiari finali e i controlli di regolarità delle operazioni.

Proprio per questi motivi, secondo i commentatori più accreditati e la stessa Commissione Europea, le “opzioni di costo semplificate” consentirebbero di:

- **ridurre gli oneri amministrativi** che gravano su AdG e beneficiari;
- **ridurre il tasso di errore** nella rendicontazione delle spese;
- **aumentare**, indirettamente, **l’attenzione di enti gestori e beneficiari** per la qualità e i risultati dei progetti finanziati.

Sul terzo punto si può ampiamente opinare, come emerge anche da diversi rapporti di audit della Corte dei Conti Europea già richiamati in precedenza. Se da un lato è vero che per le **“tabelle standard di costi unitari”** è anche prevista l’opzione di **collegare il rimborso a dei risultati**, la loro opzione attuativa ampiamente prevalente finora è quella **basata su dei “processi”**. In questo caso il principio è che si definiscono delle **Unità di Costo Standard (UCS)** per delle attività alquanto routinarie e, al termine di queste, il costo riconosciuto e rimborsato sarà commisurato alle attività effettivamente completate.

Le “opzioni di costo semplificate” hanno come parametro di riferimento **l’efficienza economica e procedurale degli interventi** (la capacità di

¹⁰ L’art. 53, paragrafo 2 puntualizza che «se il costo totale di un’operazione non supera i 200.000 Euro, il contributo fornito al beneficiario [...] assume la forma di costi unitari, somme forfettarie o tassi forfettari, ad eccezione delle operazioni il cui sostegno configura un aiuto di Stato» (obbligatorietà delle “opzioni di costo semplificate” per le c.d. “piccole operazioni”).

Si ricordi che l’Appendice 1 all’Allegato V al RDC riporta un template per descrivere le operazioni alle quali verranno applicate le “opzioni di costo semplificate”; l’Appendice 2 all’Allegato V riporta il template di presentazione delle operazioni coperte da “finanziamenti non collegati ai costi”.



eseguirli minimizzando i costi e/o i tempi di attuazione), essendo volte prioritariamente ad abbattere gli oneri amministrativi. Esse, pertanto, restano comunque legate a una logica di rendicontazione delle spese e di rimborso **“compliance based”**.

Rispetto a obiettivi di potenziamento della qualità e dei risultati dei progetti finanziati, invece, potrebbero essere molto più funzionali i **“finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni”**, in quanto essi, per loro natura, si configurano come **forme di rimborso condizionate al raggiungimento di risultati predefiniti**.

Tale forma di sostegno può certamente contribuire ad ampliare il ricorso a forme di rendicontazione delle spese slegate da fatture e altra documentazione amministrativa (finalità precipua delle “opzioni di costo semplificate”). Ma l’aspetto ancor più rilevante è che essa potrebbe **contribuire a potenziare:**

- **l’orientamento ai risultati dei progetti finanziati** sia delle AdG sia dei beneficiari finali. Questo appunto per il fatto che il rimborso di progetti interessati da questa forma di rimborso viene a dipendere dal rispetto delle c.d. **“condizioni di finanziamento”** (in estrema sintesi,

dal raggiungimento o meno di obiettivi quantificati per gli indicatori di output e per quelli di risultato);

- **il ricorso dei pubblici poteri** a schemi di formulazione e di finanziamento degli interventi informati a **logiche riconducibili agli strumenti della c.d. “finanza di impatto”** (in primo luogo l’adozione di una logica “pay-for-success”).

Come illustra la **tabella 2** che segue, i **“finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni”**, in linea di principio, avrebbero **una natura sostanzialmente diversa dalle “opzioni di costo semplificate”**, in quanto gli interventi coperti da tali forme di sostegno dovrebbero essere formulati con l’obiettivo primario di **rafforzare il loro orientamento ai risultati**. Essi, quindi, potrebbero essere approntati per potenziare efficacia e impatti degli interventi, informando la definizione e la gestione di questi a clausole “pay-by-result”.

Tabella 2. Forme di rimborso delle spese per le sovvenzioni nell'ambito dei Fondi Strutturali 2021-2027

FORME DI SOSTEGNO		BASE NORMATIVA (*)	CARATTERISTICHE
Tradizionali	Costi reali	(Art. 51) Art. 53	Rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti (al termine di procedure di rendicontazione e controllo time-consuming).
Innovative	Opzioni di costo semplificate (OCS)	(Art. 51) Art. 53 Art. 94	Sono volte a semplificare la gestione e a catalizzare la velocità di spesa (stabiliscono un collegamento diretto fra output generati da progetti alquanto standardizzati e rimborsi e, quindi, sono previsti meno controlli documentali, in quanto conta la verifica del raggiungimento degli output).
	Finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni (FNLTC)	(Art. 51) Art. 53 Art. 95	<p>Possono essere valorizzati per ottenere impatti rilevanti e per migliorare la qualità della spesa, dato che il rimborso è condizionato ai risultati raggiunti.¹¹</p> <p>Sono poco appetibili per AdG e beneficiari finali in quanto incorrono nel rischio di non essere pienamente rimborsati e in quanto preparazione e gestione di progetti informati a clausole "pay-by-result" sono alquanto complesse.</p>

(*) L'Art. 51 del RDC viene richiamato a titolo di completezza, ma si ricorda che esso è riferito non alla rendicontazione delle spese a livello di progetto, bensì a quella a livello di Programmi (l'Art. 51, infatti, disciplina le "forme di contributo dell'Unione ai Programmi")

¹¹ L'art. 95 paragrafo 3 puntualizza che "gli audit della Commissione e dello Stato Membro e le verifiche di gestione effettuate dagli Stati Membri mirano esclusivamente a verificare il rispetto delle condizioni per il rimborso da parte della Commissione o il conseguimento dei risultati".



Esse non sono forme di sostegno che vengono introdotte solo per corrispondere all'esigenza, rimarcata fino all'esasperazione dalla Commissione, di semplificare gestione e controlli degli interventi, bensì per **catalizzare l'orientamento ai risultati dei Programmi di spesa 2021-2027 e delle azioni di policy cofinanziate dai Fondi Strutturali.**

In estrema sintesi, le **“opzioni di costo semplificate”** sono intese, fondamentalmente, a **rafforzare la “velocità di spesa”** (“capacità di spesa”) dei Programmi. I **“finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni”**, invece, potrebbero corrispondere all'esigenza, ancora più stringente, di **rafforzare la qualità della spesa** nel periodo 2021-2027.

Il nodo della questione è che le prime corrispondono a una richiesta di semplificazione pressante dei beneficiari finali (e delle stesse AdG), mentre invece i **“finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni”** **rischiano di essere poco appetibili sia per le AdG sia per i beneficiari finali**, come ha rimarcato ampiamente la Corte dei Conti Europea nello Special Report 24/2021 “Performance-based financing in Cohesion Policy” già citato

in precedenza.

I principali elementi di criticità per la formulazione e l'attuazione di progetti basati su FNLTC sono i seguenti:

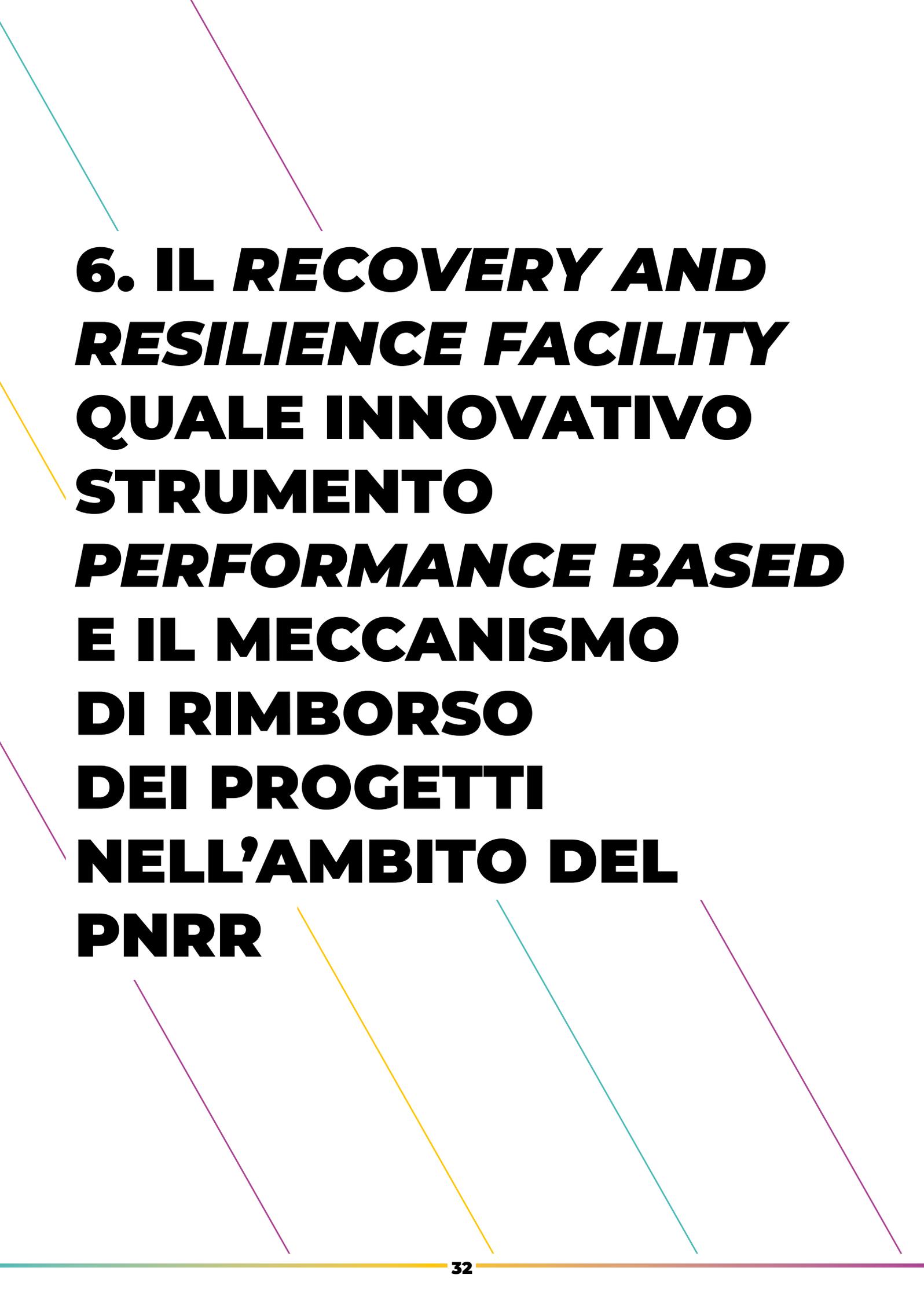
- si possono applicare più facilmente – come già appurato per i Social Impact Bond – a **operazioni che annoverano un ampio novero di potenziali destinatari finali**, facilmente replicabili su più coorti di destinatari (e, quindi, anche ampiamente standardizzabili per le AdG) ed i cui risultati sono limitatamente influenzabili da fattori esterni;
- si possono applicare a **operazioni per le quali non si registrano ritardi temporali eccessivi** fra avvio operativo e manifestazione degli impatti degli interventi, dal momento che la valutazione oggettiva degli impatti è conditio sine qua non per rimborsare i progetti e, quindi, produrre spesa certificabile;
- si devono applicare **ai progetti dei modelli di valutazione degli impatti robusti** e questo richiede delle competenze idiosincratiche di cui non tutte le Pubbliche Amministrazioni dispongono e



anche un certo tempo di gestazione degli interventi rimborsabili in base ai risultati e degli stessi avvisi di finanziamento (gli avvisi, infatti, dovranno incorporare vincoli all'uso di pertinenti e robusti metodi e criteri di valutazione);

- si devono perfezionare **i sistemi di raccolta dei dati di contesto e i sistemi di monitoraggio**, in quanto l'affidabilità di dati di contesto e dei dati inerenti all'attuazione e ai risultati dei progetti è una delle condizioni imprescindibili di qualsiasi sistema di implementazione dei progetti orientato ai risultati;
- si deve garantire ai beneficiari finali l'assoluta certezza che, effettivamente, **i controlli di regolarità delle operazioni verteranno soltanto sulla verifica del rispetto delle "condizioni di finanziamento"** e che le verifiche sul rispetto della normativa sugli appalti pubblici e di quella inerente agli aiuti di Stato siano in qualche modo "neutralizzate" nel caso di "finanziamenti non collegati ai costi delle operazioni".¹²

¹² Su limiti di applicabilità e sui rischi dei FNLTC si vedano: EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2021); Performance-based financing in Cohesion Policy: worthy ambitions, but obstacles remained in the 2014-2020 period; Special Report 24/2021. Luxembourg; EUROPEAN COMMISSION (2021); 'Simplified Cost Options' and 'Financing not linked to costs' in the area of social inclusion and youth. A study complementing the ESF Plus impact evaluation; Luxembourg; JIANU C. (2022), Incentives for performance in cohesion policy – Reality or wishful thinking?; in EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2022); Cohesion and NextGenerationEU: concord or clash?; ECA Journal n. 1/2022. Luxembourg.



**6. IL *RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY*
QUALE INNOVATIVO
STRUMENTO
PERFORMANCE BASED
E IL MECCANISMO
DI RIMBORSO
DEI PROGETTI
NELL'AMBITO DEL
PNRR**



6.1. La natura “performance based” del PNRR

Il **Recovery and Resilience Facility (RRF)** è il principale dispositivo di spesa varato dall'UE nell'ambito dell'Iniziativa Next Generation EU, lanciata alla fine di Maggio 2020 per contrastare gli effetti recessivi della pandemia e delineare **un nuovo “modello di crescita” per l'economia europea.**

Esso è **uno strumento “a gestione diretta”** (per cui viene gestito sulla base di un rapporto diretto fra Commissione e Stati Membri e non sulla base di un sistema di governo “multi-livello”, quale quello che caratterizza i Fondi Strutturali) e, come già evidenziato, trova attuazione tramite i **“Recovery plan”** nazionali.

Tutti gli Stati Membri, infatti, per accedere alle risorse del RRF hanno dovuto presentare dei “Recovery plan” che si devono caratterizzare, in generale, per un'elevata coerenza con:

- **i quattro pilastri della “Strategia Annuale per la Crescita Sostenibile**

2021”, che è il documento strategico della Commissione che ha aperto il “semestre europeo” del biennio 2020-2021 (sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica);

- **i due principi “orizzontali” del RRF**, ossia: (i) il principio di addizionalità, per cui le spese, se non in casi debitamente giustificati, non possono sostituire spese dei bilanci statali ricorrenti; (ii) il principio “do no significant harm” ex art. 17 del Reg. (UE) 2020/852 sulla “tassonomia ambientale per la finanza sostenibile” (tutti gli interventi devono rispettare il principio del “non nuocere” sull'ambiente);
- **le “Raccomandazioni specifiche per paese” del Consiglio**, che chiudono il “semestre europeo” e, come attesta il loro nome, forniscono delle “raccomandazioni” a tutti gli Stati sugli interventi di policy (in primis le riforme di sistema) da realizzare per superare dei nodi strutturali dello sviluppo economico e sociale;¹³

¹³ Il “semestre europeo” è il processo di controllo multilaterale delle politiche degli Stati Membri e delle condizioni di stabilità delle loro finanze pubbliche. Esso nella sua forma attuale è stato varato nel 2010, ma di fatto la sua definizione risale alla seconda metà degli anni Novanta, quando in vista dell'introduzione dell'Euro, vennero decisamente rafforzati i meccanismi di coordinamento delle politiche degli Stati Membri. Non a caso, i riferimenti giuridici del “semestre” continuano ad essere:

- gli articoli 120 e 121 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE);
- il Reg. (CE) 1997/1466.

Il “semestre europeo” è finalizzato, in primo luogo, a migliorare il coordinamento delle politiche economiche e a garantire un ambiente macroeconomico stabile. Le innovazioni del 2010 sono particolarmente rilevanti, in quanto trasformano quello che era un monitoraggio a posteriori delle politiche nazionali in un autentico controllo ex ante.



- **i Programmi Nazionali di Riforma (PNR)**, i Piani Nazionali per l'Energia e per il Clima, i "piani territoriali" finanziati dal Just Transition Fund e i piani per l'implementazione della Garanzia Giovani;¹⁴
- **i Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali** (e gli Accordi di Partenariato nazionali);
- **i criteri di valutazione previsti dal Reg. (UE) 2021/241 che disciplina il RRF.**

Il **Governo italiano** ha presentato la proposta di **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** alla Commissione il **30 Aprile 2021**, richiedendo un montante di risorse pari a **191,5 miliardi di Euro**.

Il PNRR, come previsto dagli articoli 19 e 20 del Reg. (UE) 2021/241, è stato **approvato prima dalla Commissione e poi dal Consiglio ECOFIN**. La Decisione di esecuzione del Consiglio n. 10160/2021 reca in allegato **un elenco di traguardi e di obiettivi** da raggiungere ogni semestre – per ciascuna Missione e per ciascun Componente del PNRR – affinché vengano erogate le **successive tranche di finanziamento**.

L'articolo 24 del Reg. (UE) 2021/241 concernente i pagamenti delle sovvenzioni e dei prestiti accordati agli Stati, infatti, prevede che:

- questi potranno presentare **richieste di pagamento** (fino a due volte all'anno) solo dopo aver raggiunto i "**traguardi**" e gli "**obiettivi**" indicati nel PNRR (l'art. 2 del Regolamento definisce "traguardi" e "obiettivi" le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, «intendendo per "traguardi" i risultati qualitativi e per "obiettivi" i risultati quantitativi»);
- la **Commissione valuta** se i "traguardi" e gli "obiettivi" siano stati conseguiti in maniera soddisfacente. Nel caso di **valutazione positiva** «la Commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione di esecuzione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario». Nel caso di **valutazione negativa**, «il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario [...] è sospeso» (si veda il **Box 3**).

¹⁴ Il Fondo per la transizione giusta – in Inglese Just Transition Fund (JTF) – è, di fatto, lo strumento volto a favorire un percorso verso la neutralità climatica (obiettivo cardine del "Green Deal europeo" lanciato dalla Commissione nel Dicembre 2019) anche per quelle regioni europee da sempre più dipendenti dall'estrazione di combustibili fossili e a superare situazioni localizzate di forti criticità e/o rischi ambientali (in Italia interessa l'area di Taranto).



BOX 3. LA VALUTAZIONE DEI RECOVERY PLAN

La valutazione dei Piani nazionali, essendo il RRF uno strumento “*performance oriented*”, pertanto, avrà **una funzione di accountability** nei confronti dei contribuenti pubblici, avrà una **funzione fondamentale per un miglioramento progressivo delle scelte di policy** e, non ultimo, sarà anche cruciale **per stabilire il raggiungimento o meno di “traguardi” e “obiettivi” dei Piani** e, quindi, per stabilire l’eleggibilità o meno delle richieste di pagamento degli Stati.

Analogamente alle fasi di valutazione dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali, si possono individuare **tre fasi di valutazione dei PNRR** (tutte a carico della Commissione), quantunque da non interpretare esattamente allo stesso modo:

- **una fase di valutazione preliminare dei Piani**, ossia una autentica valutazione di merito che sarà effettuata dalla Commissione stessa (e, a seguire, anche dal Consiglio ECOFIN) sulla base di criteri di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza presentati in modo molto dettagliato nell’art. 19 del Regolamento;
- **valutazione in itinere del grado di raggiungimento dei “traguardi” e degli “obiettivi”** (ricordando che questa è fondamentale per l’erogazione dei contributi agli Stati e che, inoltre, il Regolamento dispone che la Commissione presenti al Parlamento Europeo e al Consiglio una relazione annuale in merito all’attuazione e che entro il 20 Febbraio 2024 elabori una valutazione indipendente);
- **valutazione ex post**. La Commissione, come richiesto dall’art. 32, dovrà elaborare una valutazione ex post entro il 31.12.2028. Come previsto dagli articoli 29 e 30 del Regolamento sul RRF, la Commissione ha rilasciato il 28 Settembre 2021 due atti delegati per:
- **stabilire una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale nell’ambito dei “Recovery plan”** (Regolamento delegato (UE) 2021/2105);
- **stabilire una batteria di indicatori comuni per il monitoraggio e la valutazione** (Regolamento delegato (UE) 2021/2106).

La Commissione, inoltre, ha lanciato il 15 Dicembre 2021 il **portale sul “quadro di valutazione della ripresa e della resilienza”**, ossia una piattaforma online che contiene delle sezioni sul conseguimento di traguardi e obiettivi e, di riflesso, sui rimborsi erogati agli Stati Membri.



L'art. 24 del Regolamento e l'Allegato alla Decisione di approvazione del Consiglio, in sostanza, definiscono **la natura "performance based" del RRF e del PNRR del nostro Paese.**

Questa è spiegata in termini molto chiari nella "**Prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR**" (datata 23 Dicembre 2021), che puntualizza che «il PNRR è un piano con obiettivi e traguardi ben definiti, da realizzare in tempi certi: la rendicontazione finale è prevista entro il 2026» (v. par. 3) e che «tutte le misure del Piano (sia gli investimenti che le riforme) sono accompagnate da un **calendario di attuazione e un elenco di risultati** da realizzare – condizione per l'erogazione dei fondi. In particolare, a ciascuna riforma e investimento è associata una descrizione delle **finalità**, della **misura** e degli **indicatori** che ne riflettono gli obiettivi e costituiscono il parametro per la loro **valutazione**.

Questi indicatori si dividono in due gruppi: milestone e target.

- Le **milestone** (o traguardi) rappresentano fasi essenziali dell'attuazione (fisica e procedurale), come l'adozione di particolari norme, la piena operatività dei sistemi informativi, o il completamento dei lavori. Indicano di solito una

sequenza di attività connesse al raggiungimento degli obiettivi della misura.

- I **target** (o obiettivi) sono indicatori misurabili - di solito in termini di risultato - dell'intervento pubblico, come i chilometri di ferrovie costruiti; oppure di impatto delle politiche pubbliche, come l'incremento del tasso di natalità» (v. par. 3).

Come si evince dalla tabella 3, le riforme e gli investimenti in cui si concretizza il PNRR devono raggiungere 527 "risultati" (l'Italia ne aveva proposti 419):

- **213 milestone** (traguardi, da associare alle riforme);
- **314 target** (obiettivi quantificati, da associare agli investimenti).

Tabella 3. Distribuzione per Missione di milestone e target

MISSIONE	TRAGUARDI (RIFORME)	OBIETTIVI (INVESTIMENTI)	TOTALE	% SUL TOTALE
<i>M1 – Innovazione, competitività, cultura e turismo, digitalizzazione</i>	88	132	220	41,7
<i>M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica</i>	56	85	141	26,8
<i>M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile</i>	17	15	32	6,1
<i>M4 – Istruzione e ricerca</i>	20	32	52	9,9
<i>M5 – Inclusione e coesione</i>	22	32	54	10,2
<i>M6 - Salute</i>	10	18	28	5,3
TOTALE	213	314	527	100,0

Fonte: Decisione del Consiglio di approvazione del PNRR



Si noti che per il 2021 era previsto di raggiungere 51 “risultati” (49 milestone e 2 target) e questo obiettivo è stato centrato. Per accedere alle due rate previste per il 2022 il nostro Paese dovrà raggiungere 100 “risultati”.

Traguardi, obiettivi e meccanismi di rimborso agli Stati delineati dagli Allegati alla Decisione di approvazione del Consiglio sono stati poi confermati e definiti meglio nei c.d. “**operational arrangements**” (accordi operativi), **previsti dall’art. 23 del Reg. (UE) 2021/241**, che costituiscono un impegno giuridico specifico fra la Commissione e gli Stati. L’accordo operativo dell’Italia è stato sottoscritto il 22 Dicembre 2021 dal Commissario per gli Affari economici Gentiloni e dal Ministro dell’Economia Franco.

6.2. Il meccanismo di rimborso dei progetti previsto dal PNRR

Come già anticipato, il Reg. (UE) 2021/241 delinea nitidamente il RRF quale strumento di finanziamento “performance oriented”, ma questo vale **a livello di “Recovery plan” nazionali**. Il Regolamento non fa minimamente menzione di procedure attuative per

cui anche i progetti debbano essere finanziati sulla base di clausole “pay-by-result” (o di altri meccanismi) che incentivino l’orientamento ai risultati.¹⁵

Fortunatamente il legislatore italiano già con la Legge di Bilancio per il 2021 (L. 178/2020) ha rilevato la necessità di informare **finanziamento, attuazione e rimborso dei progetti** a meccanismi che fossero coerenti con la natura “performance based” del PNRR (si vedano i commi da 1037 a 1050 dell’art. 1 della Legge di bilancio per il 2021). A tale riguardo si rimarca che con la L. 178/2020:

- viene istituito un **Fondo di rotazione ad hoc per l’attuazione del PNRR**, la cui gestione è presidiata dal Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato – Servizio centrale per il PNRR del Ministero dell’Economia e delle Finanze (il **Fondo di rotazione per l’attuazione dell’Iniziativa Next Generation EU – Italia**);
- viene demandato a dei **Decreti del Ministero dell’Economia e delle Finanze** la disciplina di dettaglio delle procedure relative alla **gestione finanziaria delle risorse di questo**

¹⁵ Nel Reg. (UE) 2021/241 vi sono dei riferimenti ai FNLTC e alle “opzioni di costo semplificate” solo nel Considerando 18 che evidenzia che: «i finanziamenti non collegati ai costi dovrebbero applicarsi al livello dei pagamenti effettuati dalla Commissione a favore degli Stati membri in quanto beneficiari, indipendentemente dal rimborso sotto qualsiasi forma dei contributi finanziari degli Stati membri ai destinatari finali. Gli Stati membri dovrebbero poter utilizzare tutte le forme di contributo finanziario, comprese le opzioni semplificate in materia di costi. Fatto salvo il diritto della Commissione di intervenire in caso di frode, corruzione, conflitto di interessi o duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell’Unione, i pagamenti non dovrebbero essere soggetti a controlli sui costi effettivamente sostenuti dal beneficiario».



Fondo rotativo (si veda il comma 1042 dell'art. 1).

Le prime indicazioni puntuali sulla necessità di **vincolare il rimborso dei progetti finanziati a delle clausole condizionali** che consentissero di rispettare l'impegno preso con l'UE di **raggiungere milestone e target secondo un cronoprogramma** molto rigido e dettagliato vengono fornite con il **DL 59/2021** (il DL che ha istituito il **Fondo nazionale complementare**, che concorre al finanziamento del PNRR con finanza pubblica nazionale) e con il **DL 77/2021** – già discusso in precedenza – che ha delineato il sistema di governance del PNRR e ha introdotto rilevanti semplificazioni amministrative.

L'art. 6 del DL 59/2021 – convertito con L. 101/2021 del 1.07.2021 – dispone che «agli interventi ricompresi nel Piano di cui al comma 1 [N.d.R. il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR], si applicano, in quanto compatibili, le procedure di semplificazione e accelerazione, le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento stabilite per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché di eventuale revoca delle risorse in caso di mancato utilizzo».

L'applicazione di meccanismi di erogazione dei finanziamenti del RRF

“orientati ai risultati” anche ai singoli progetti trova conferma anche **nell'art. 8 comma 5 del DL 77/2021** (art. 8.5 confermato nel testo della Legge 108 del 2021) che dispone che «al fine di salvaguardare il raggiungimento, anche in sede prospettica, degli obiettivi e dei traguardi, intermedi e finali del PNRR, i bandi, gli avvisi e gli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse prevedono clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi previsti, e di riassegnazione delle somme, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi, per lo scorrimento della graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, compatibilmente con i vincoli assunti con l'UE».

Come richiesto dalla **L. 178/2020**, il chiarimento definitivo sui meccanismi di rimborso dei progetti è stato rilasciato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con il DM dell'11 Ottobre 2021, pubblicato sulla GURI Serie Generale n. 279 del 23.11.2021. **I primi due commi dell'articolo 2 del DM** sono molto chiari e **introducono un meccanismo di rimborso dei progetti** che non si configura come “forma di sostegno non collegato ai costi delle operazioni”,



ma che, quantunque sia ampiamente assimilabile a quello basato su “anticipi”, “rimborsi” e “saldo finale” caratteristico dei Fondi Strutturali, **introduce un elemento condizionale** per l'erogazione del saldo finale certamente innovativo e che, oggettivamente, **può “responsabilizzare”** in maniera significativa **le Amministrazioni titolari degli interventi e i soggetti attuatori dei progetti** ammessi a beneficio e rafforzare il loro orientamento ai risultati.

L'art. 2 comma 1 dispone che «il Servizio centrale per il PNRR provvede a rendere disponibili le risorse del **Fondo di rotazione per l'attuazione dell'Iniziativa Next Generation EU – Italia** assegnate, in particolare, a ciascun intervento del PNRR [...] fino alla concorrenza della relativa spesa totale, sulla base delle richieste presentate dalle rispettive Amministrazioni centrali titolari, attestanti lo stato di avanzamento finanziario e il grado di conseguimento dei relativi target e milestone».

L'art. 2 comma 2 puntualizza le **modalità di erogazione di tali risorse**, che sono:

- **anticipazione fino a un massimo del 10% del costo di ogni singolo intervento**, tenuto conto del relativo cronoprogramma di

spesa (le Amministrazioni titolari dell'intervento devono attestare l'avvio dell'operatività dell'intervento, o almeno quello delle procedure propedeutiche);

- **«una o più quote intermedie**, fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90% dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle Amministrazioni centrali titolari, a titolo delle spese effettivamente sostenute»;
- **«una quota a saldo pari al 10% dell'importo della spesa dell'intervento**, sulla base della richiesta di pagamento finale attestata la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi target e milestone»

Preme evidenziare che per le sovvenzioni erogate a valere dei Fondi Strutturali, in genere, **l'erogazione del saldo finale è condizionato all'esito positivo dei controlli di primo livello** (logica “**compliance based**”). Il meccanismo delineato dal comma 2 dell'art. 2 del DM dell'11 Ottobre 2021, pertanto, segna senz'altro un **superamento** – parziale, ma certamente **innovativo in Italia - del meccanismo**



tradizionale basato sul rispetto della norma.

In sostanza, si è di fronte a un meccanismo assolutamente in linea con la **rendicontazione “a costi reali” fino al 90% dell’importo delle spese di ciascun intervento**. Sul **saldo finale**, invece, viene innestato **un dispositivo di penalità**, per cui se quell’intervento non concorre al raggiungimento di target e milestone non accede al saldo finale.¹⁶

Il meccanismo, tuttavia, è meno ambizioso e meno complesso dei dispositivi di incentivazione che poggiano integralmente su clausole “pay-by-result”, quali ad esempio le “forme di finanziamento non collegate ai costi delle operazioni”.

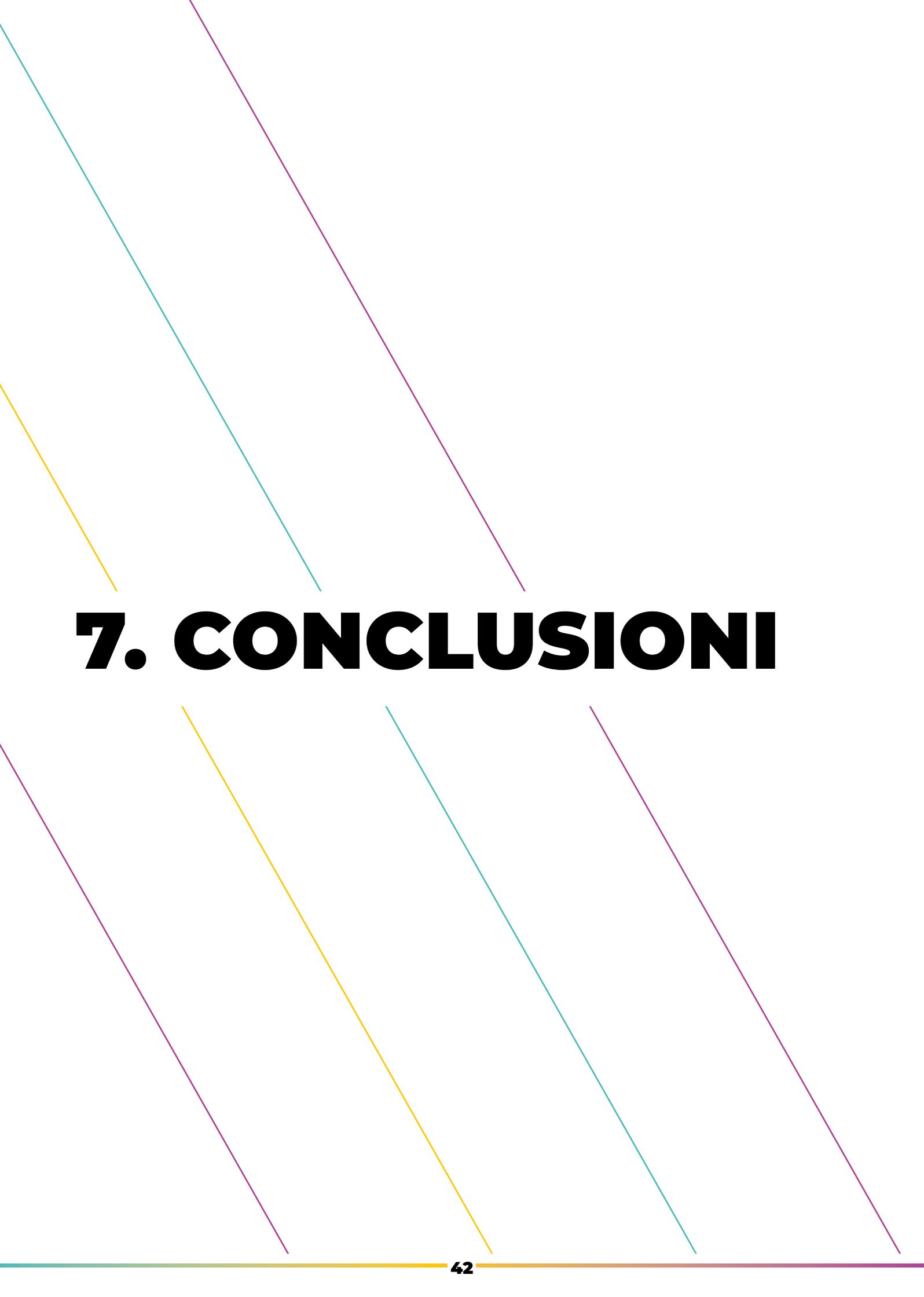
Si è argomentato, in precedenza, che tali forme di finanziamento e, più in generale, i **Social Impact Bond**, sono, da un lato **auspicabili** per rafforzare decisamente la capacità dei progetti di pubblica utilità di produrre impatti strutturali per i destinatari finali, ma dall’altro sono anche **alquanto complessi** (e, quindi, risultano meno **appetibili** per le Autorità titolari degli

interventi e per i beneficiari finali).

Pertanto, si può accettare come **ragionevole “second best”** che per i progetti finanziati a valere del PNRR l’erogazione del saldo finale dei contributi dell’UE non sia condizionato, come nel caso dei Fondi Strutturali, all’esito positivo dei controlli di primo livello, bensì alla dimostrazione del raggiungimento di target e milestone concordati con l’UE.

¹⁶ A tale riguardo va ricordata l’importanza dell’art. 10 comma 4 del DL 121/2021 “Disposizioni urgenti in materia di infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale” (DL alquanto articolato, come attesta chiaramente il titolo).

Tale DL (convertito in legge con L. 156/2021 pubblicata sulla GURI Serie Generale n. 267 del 9.11.2021), infatti, all’art. 10 comma 4 prevede che «le Amministrazioni e i soggetti responsabili dell’attuazione possono utilizzare le “opzioni di costo semplificate” previste dagli articoli 52 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/1060 ai fini della contabilizzazione e rendicontazione delle spese, salvo che sia diversamente previsto nel PNRR».



7. CONCLUSIONI



Le considerazioni sviluppate in questo contributo e, soprattutto, le conclusioni e le raccomandazioni di diversi Special Report della Corte dei Conti Europea pubblicati negli anni più recenti evidenziano quanto sia plausibile attendersi che **l'implementazione di "forme di sostegno" dell'UE** che si caratterizzino per l'applicazione di **clausole di rimborso ai beneficiari "pay-by-result"** ed il **passaggio da controlli "compliance based" a controlli "performance oriented"** sarà alquanto **limitata** sia nell'ambito dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, sia nell'ambito del PNRR.

Il paper, infatti, ha evidenziato che **l'innovativa "forma di finanziamento non collegata ai costi delle operazioni"** – introdotta dal Reg. (UE; Euratom) 2018/1046 e recepita espressamente dal Reg. (UE) 2021/1060, ossia il Regolamento generale sui Fondi Strutturali 2021-2027 – **non è affatto semplice da applicare**. Questo anche a causa di una certa **ambiguità** della normativa sui Fondi Strutturali in merito alla sua compatibilità con la rigida disciplina comunitaria sugli appalti e con quella, ancor più rigida, sugli aiuti di Stato.

Per quanto concerne il PNRR, va sottolineato che **né il Reg. (UE) 2021/241** che disciplina il Recovery

and Resilience Facility (RRF), che è il principale strumento di finanziamento del PNRR, **né la normativa nazionale** varata per disciplinare la sua attuazione, **prevedono** meccanismi di finanziamento e di controllo dei progetti ammessi a beneficio riconducibili alla **logica "pay-by-result"**.

Il Decreto rilasciato dal MEF l'11 Ottobre 2021, certamente anche alla luce della scarsa dimestichezza della PA italiana con i **"value-based contract"**, ha cercato di **rafforzare l'orientamento ai risultati** dei soggetti attuatori **introducendo** nel meccanismo di rimborso dei progetti un più semplice **elemento di penalità**, che consiste nel **non riconoscere il saldo finale del 10%** se monitoraggio e valutazione attesteranno che questi progetti non sono stati in grado di concorrere al raggiungimento di target e milestone del PNRR.

Questa scelta del MEF (Dipartimento Ragioneria dello Stato – Servizio Centrale per il PNRR) è stata confermata a pagina 64 delle "Istruzione tecniche per la selezione dei progetti PNRR" (allegate alla Circolare MEF 21/2021, datata 14.10.2021) viene chiarita meglio nei seguenti termini: «come previsto dall'art. 8, comma 5 del decreto legge 31 Maggio 2021, n. 77, convertito con legge n. 108/2021, in caso di mancato



raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi previsti dall'investimento, l'avviso deve prevedere delle clausole di riduzione o revoca dei contributi al fine di salvaguardare il raggiungimento di target e milestone intermedi e finali associati all'Investimento».

Va riconosciuto che si è trattata di **una scelta molto pragmatica**. Ma certamente attesta che il percorso di miglioramento delle politiche pubbliche basato sull'utilizzo di nuove forme di PPP e sulla sperimentazione di forme di esternalizzazione dei servizi di pubblica utilità "performance based" è ancora alquanto lungo.

Nei prossimi anni, pertanto, vi è la **necessità di:**

- **alimentare un dibattito** su ampia scala sulle innovazioni nelle forme di sostegno (e nelle forme di rendicontazione della spesa) dei Fondi Strutturali 2021-2027 (e anche nell'ambito dei PNRR). Questo sia **per suscitare un crescente interesse fra i decisori politici** (a tutti i livelli di governo) su forme di rimborso che potrebbero affettivamente ridurre la spesa pubblica e migliorarne la qualità, sia per fare in modo che le **"forme di finanziamento non collegate ai costi"** non siano viste solo come una ulteriore opzione

di semplificazione delle procedure di rendicontazione delle spese, ma siano **realmente finalizzate a potenziare gli impatti socio-economici dei progetti** ammessi a beneficio;

- contribuire ad ampliare e a **migliorare il dibattito corrente sulla riforma del "codice degli appalti"**, che, essendo ampiamente focalizzato sulle c.d. "semplificazioni", oltre a rilevarsi alquanto manicheo, continua parimenti ad alimentare il convincimento diffuso che per gli Enti Locali – e non solo – le semplificazioni siano una sorta di panacea. In primo luogo, va evidenziato nelle sedi istituzionali e nei dibattiti pubblici che **la capacità di spendere le risorse pubbliche in tempi ragionevoli è importante**, ma in Italia sarebbe **parimenti importante rafforzare la qualità dei progetti finanziati** e, di riflesso, il loro **impatto strutturale di medio-lungo termine** (in estrema sintesi, in Italia vanno superati problemi di capacità di spesa delle risorse pubbliche, ma anche problemi di qualità della spesa).

È molto importante, quindi, a livello di Enti Locali e di intera PA, **rafforzare la capacità di programmazione pluriennale delle opere pubbliche**



e dei servizi sociali da erogare ai cittadini e di introdurre/alimentare dei sistemi di controllo interno della qualità dei progetti cantierabili o finanziati. In secondo luogo va sostenuto il ricorso a **forme innovative di affidamento degli appalti e/o di selezione dei progetti e a forme di “co-progettazione”**, in quanto innovare le procedure di appalto significa dare il via a un processo virtuoso che costringe anche gli operatori privati ad essere più innovativi (si potrebbe innescare un autentico circolo virtuoso di collaborazione orientata all’innovazione fra PA e operatori privati benefico per ambedue le parti e, di riflesso, per le dinamiche di sviluppo socio-economico);

- **sostenere campagne informative e di advocacy** sui benefici dell’utilizzo di interventi di policy informati alla ratio e alle caratteristiche peculiari dei **Social Impact Bond** e di altre **forme di partenariato pubblico-privato** volte realmente a sperimentare forme di **co-design delle politiche pubbliche** e a produrre impatti sociali significativi. Il loro utilizzo potrebbe essere implementato anche tramite autentiche **forme di “sperimentazione sociale”**.



8. SITOGRAFIA



Siti di think-and-do tank e blog che alimentano il dibattito sulla finanza di impatto

- [Social Finance](#)
- [EVPA Investing for Impact](#)
- [PlusValue](#)
- [Social Impact Agenda per l'Italia](#)
- [Human Foundation](#)
- [Forum per la Finanza Sostenibile](#)
- [Torino Social Impact](#)
- [Bonetti For Reforms](#)

Siti istituzionali sul PNRR

- [Italia Domani - Portale sul PNRR del Governo](#)
- [MEF – RGS Servizio centrale per il PNRR](#)
- [Servizio di orientamento PNRR Comuni di ANCI-IFEL](#)

Siti di Osservatori e blog che alimentano il dibattito e il monitoraggio civico sul PNRR

- [OPENPOLIS PNRR](#)
- [OReP – Osservatorio sul Recovery Plan \(Università di Tor Vergata\)](#)
- [Osservatorio del ricercatore Franco Mostacci](#)



Social Impact Agenda per l'Italia

Sede Legale: Via Bruxelles, 59 00198, Roma Tel. +39.06.3243000
E-mail: segreteria@socialimpactagenda.it Codice Fiscale: 97879100580

www.socialimpactagenda.it

