



Prima di cambiare il PNRR, meglio cambiare passo sulla sua attuazione

di Luciano Monti

Docente di Politiche dell'Unione europea alla Luiss

Policy Brief n. 22/2022

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, o PNRR, riemerge spesso come tema di dibattito in queste settimane di campagna elettorale. In questo Policy Brief, si analizza un aspetto sottovalutato della nota querelle su "riscrittura", "aggiornamento", "cambiamento" dello stesso PNRR italiano. Quello che qui si sostiene, in sintesi, è che se qualcosa dobbiamo cambiare dell'attuale PNRR, quelle sono le sue modalità d'attuazione; è in tale ambito che si registrano difficoltà che non sono tra l'altro legate al futuro cambio di Governo. Una riflessione sul punto è tanto più urgente considerato che se il 2022 è stato in sostanza l'anno delle riforme e dei bandi, il 2023 sarà l'anno dei "target", vale a dire dei cantieri che cominciano a realizzare le opere e assicurare servizi e incentivi programmati.



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, o PNRR, riemerge spesso come tema di dibattito in queste settimane di campagna elettorale. Dell'infondatezza di certe letture - secondo cui il voto e la campagna elettorale che lo precede sarebbero di per sé sufficienti a far "deragliare" il PNRR, o secondo cui la vittoria di uno schieramento diverso da quello di unità nazionale che sostiene il Governo Draghi equivarrebbe a una pietra tombale sullo stesso PNRR - abbiamo già detto (vedi Policy Brief 18/2022, PNRR e "rischio elettorale" in Italia. Tanto rumore per nulla?). Stavolta ci vorremmo concentrare su un aspetto sottovalutato della nota querelle su "riscrittura", "aggiornamento", "cambiamento" dello stesso PNRR italiano. Quello che sosteniamo, in estrema sintesi, è che se qualcosa dobbiamo cambiare dell'attuale PNRR, quelle sono le sue modalità d'attuazione; è in tale ambito che si registrano difficoltà che non sono tra l'altro legate al futuro cambio di Governo. Una riflessione sul punto è tanto più urgente considerato che se il 2022 è stato in sostanza l'anno delle riforme e dei bandi, il 2023 sarà l'anno dei "target", vale a dire dei cantieri che cominciano a realizzare le opere e assicurare servizi e incentivi programmati.

I consigli (sottovalutati) della Corte dei Conti sull'attuazione del PNRR

Per descrivere le difficoltà d'attuazione del PNRR, è utile prendere come riferimento la Deliberazione 1° agosto 2022, n.47/2022/G della Corte dei Conti, in cui si esamina lo "Stato di attuazione del PNRR" nel primo semestre di quest'anno. Da questo documento emerge come la sfida più grande per l'implementazione del PNRR nel nostro Paese risieda nella capacità di spesa delle nostre amministrazioni pubbliche per finanziare i progetti previsti dal Piano. Secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel 2021 c'è stata una realizzazione degli interventi del PNRR inferiore a quanto ipotizzato, con una spesa pari al 37,2 per cento di quanto preventivato. Per questo la Corte dei Conti sottolinea che "l'interlocuzione ed il contraddittorio intervenuto con le amministrazioni centrali dello Stato hanno messo in luce il mancato raccordo fra afflusso di nuove risorse provenienti dall'Europa e miglioramento delle capacità amministrative e di spesa da parte delle amministrazioni stesse". In altre parole, noi potremo anche aumentare le risorse finanziarie in modo esponenziale, ma in mancanza di "raccordo" con migliori capacità amministrative, l'attuazione del PNRR rimarrà al palo. Facendo ricorso ad una metafora, troppa acqua fresca in un tubo stretto e pieno di falle.

Sempre secondo la Corte dei Conti, "maggiore disponibilità e maggior impiego di risorse non corrispond[e] automaticamente a capacità di sviluppo, anche se ovviamente il breve periodo non consente ancora di elaborare previsioni in ordine all'impatto reale degli interventi sul PIL". Come abbiamo già ricordato in alcuni scritti precedenti, infatti, il meccanismo europeo di Next Generation Eu, ideato e messo in campo nella fase più acuta della pandemia, ha un carattere innovativo rispetto ai precedenti europei: un tempo Bruxelles si riteneva soddisfatta se i Paesi membri spendevano i fondi comunitari nel periodo programmato, questa volta invece i Paesi membri devono dimostrare di spendere tempestivamente ed efficacemente rispondendo effettivamente a esigenze che provengono dalla società e dal sistema economico (per esempio sulla Sanità o sulle politiche attive per il lavoro), e da qui nasce l'enfasi sull'implementazione delle riforme previste nel Piano e la misurazione dei risultati ottenuti.



Infine sempre la Corte dei Conti evoca un “altro punto di criticità emerso dall’attività di controllo”, che “riguarda il processo di stabilizzazione delle risorse di cui si ha la disponibilità”. L’afflusso di nuove risorse via PNRR, lo ricordiamo, è in gran parte destinato a Comuni e Imprese. Prendiamo il caso delle aziende che, per sfruttare simili risorse, potrebbero dover modificare o aggiustare le proprie strategie, per esempio per accrescere il proprio tasso di internazionalizzazione o innovazione, oppure per riqualificare il proprio personale. Si tratta di cambiamenti associati a “enormi rischi”, osserva la Corte, perciò “non può non evidenziarsi come sia importante, nell’ambito dell’erogazione prima e dell’utilizzo poi dei fondi in questione, assicurare stabilità nella disponibilità delle risorse per evitare l’effetto indesiderato di strategie la cui efficacia resti limitata nel tempo ed in rapporto con le capacità finanziarie del momento”. Ecco un altro paletto da considerare, dunque, per un’attuazione oculata e fruttuosa del PNRR. Seguendo la metafora di prima, l’acqua non può scorrere ad intermittenza, deve fluire con costanza.

Due idee per rafforzare l’impatto del PNRR senza “toccare” il PNRR

Quanto detto finora dovrebbe convincere chiunque abbia a cuore il successo del PNRR del fatto che cambiare il Piano tanto per cambiarlo e connotarlo politicamente non avrebbe molto senso, così come non lo avrebbe lasciare le cose esattamente così come sono oggi. Se cambiare passo sull’attuazione del PNRR è quanto mai urgente, non si può nemmeno fare finta che non sia mutata nel frattempo la congiuntura economica e geopolitica in cui ci troviamo come Paese e come Unione europea.

La crisi energetica, per esempio, aggrava i costi delle materie prime e mette in difficoltà molti dei cantieri già aperti o che si dovrebbero aprire nel 2023 per concretizzare gli investimenti programmati. Detto ciò, il problema energetico di breve periodo non si può risolvere sempre con il PNRR, pensato in origine per una transizione energetica da completarsi nel medio periodo; per fare fronte al caro bollette e ai suoi effetti sociali occorrerebbero strumenti diversi come Repower Eu, il piano proposto della Commissione europea per rendere l’Europa indipendente dai combustibili fossili russi prima del 2030 (peraltro da rivedere stanti anche le osservazioni mosse dalla Corte dei conti europea), oppure un embrione di bilancio comune o un’emissione di debito comune ad hoc, come già fatto all’apice della crisi pandemica. Il lavoro di tipo creativo e diplomatico, su questo fronte, non mancherebbe.

Un’altra strada per potenziare gli effetti del PNRR sull’economia nazionale, senza rimettere mano al Piano stesso, passa per un utilizzo maggiormente integrato e coordinato dei fondi strutturali. Parliamo di circa 75 miliardi di euro destinati al nostro Paese (tra contributi europei e cofinanziamento nazionale), di cui quasi 27 miliardi di euro in capo a quegli stessi Ministeri che da Roma devono occuparsi di riforme e misure del PNRR. Perché non pensare dunque che tali Ministeri proponano a Bruxelles di spendere la loro quota di fondi strutturali in modo più aderente ai nuovi bisogni che emergeranno nei prossimi mesi, in maggiore coordinamento coi fondi del PNRR? Sarebbe una scelta tutta italiana, una sorta di secondo “fondo complementare” al PNRR (sulla scia di quello voluto da Mario Draghi), che consentirebbe di evitare che nel prossimo futuro la mano destra di un Ministero (leggi: la Direzione X) non sappia quello che sta facendo la mano sinistra (leggi: la Direzione Y) del

LUISS



medesimo Ministero, una proposta di efficientamento che difficilmente l'Unione europea potrebbe respingere al mittente. L'accordo di partenariato, cornice dei suddetti programmi operativi, è stato approvato dalla Commissione europea a luglio, dunque ora è il momento di presentare i piani ministeriali. Potrebbe essere questo il primo tavolo sul quale il futuro nuovo Governo sarà chiamato a giocare le sue carte e la sua autorevolezza. Il secondo sarà il negoziato sul programma di aiuti al piano energetico europeo.