



Una proposta per non sprecare il PNRR

di Luciano Monti

Docente di Politiche dell'Unione europea alla Luiss

Policy Brief n. 40/2021

L'Italia, negli scorsi anni, ha registrato purtroppo uno scarso impatto dei fondi europei sullo sviluppo del Paese. Ciò è accaduto, innanzitutto, perché non siamo riusciti a spendere integralmente le risorse dell'Unione o lo abbiamo fatto con enormi ritardi. In questo Policy Brief, l'autore spiega perché i funzionari pubblici, di fronte ai nuovi fondi di Next Generation Eu che si sommano ai finanziamenti delle precedenti programmazioni ordinarie, rischiano di trovarsi in un "ingorgo" eccessivo di compiti da svolgere. Da qui nascono due proposte per evitare di compromettere l'occasione contenuta nel PNRR. Primo, posticipare l'avvio della programmazione nazionale dei fondi ordinari (PON 2021-2027) di un paio d'anni, ipotesi che sta valutando la Spagna da qualche settimana. Secondo, concepire da subito nuove e originali forme di accompagnamento della P.A. per la gestione dei nuovi progetti e la formazione delle nuove risorse.



L'Italia, negli scorsi anni, ha registrato purtroppo uno scarso impatto dei fondi europei sullo sviluppo del Paese, perlomeno in confronto ad altri Stati membri dell'Unione europea. L'esperienza delle precedenti programmazioni dei contributi europei, in particolare di quella 2007-2013 e di quella appena conclusa (2014-2020), permette di individuare alcune possibili cause di una simile situazione. In primo luogo, come argomentato in precedenza (Policy Brief n.23/2021, "PNRR e modernizzazione della P.A. italiana: una sfida possibile"), non siamo riusciti a spendere integralmente le risorse dell'Unione o lo abbiamo fatto con enormi ritardi. Se ciò è successo, lo dobbiamo a tre motivi: 1) una governance inefficiente ai vari livelli di gestione delle risorse; 2) alcuni limiti amministrativi della nostra P.A e delle procedure di spesa; 3) un numero troppo elevato di progetti da gestire rispetto alle forze della P.A. stessa. Tutti problemi che rischiano di vedere amplificati i loro effetti negativi nel momento in cui, grazie a Next Generation Eu e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) disposto dal Governo, sovvenzioni e prestiti dall'Unione europea sono destinati ad aumentare in modo significativo.

È innanzitutto per tentare di risolvere le prime due criticità che l'esecutivo, attraverso il D.L. 77/2021 su Governance del PNRR e semplificazioni, ha dato attuazione a una parte significativa della riforma della Pubblica amministrazione (corrispondente alla Riforma 1.9 della M1C1.51 del PNRR). Con questo decreto, diventato legge la scorsa estate, si creano nella P.A. strutture per il coordinamento e il monitoraggio dei progetti previsti dal PNRR, si attribuiscono mandati precisi agli organi delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR, si identifica un sistema quanto più rapido possibile per individuare eventuali difficoltà di attuazione, si elabora un meccanismo ex ante per evitare ritardi ai vari livelli di amministrazione, si interviene per accrescere competenze e capacità dei dipendenti pubblici coinvolti. Con il medesimo obiettivo, è stata creata l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione.

Quanto alla terza criticità menzionata, cioè il numero troppo elevato di progetti da gestire rispetto alle forze della P.A. stessa, nonostante il processo avviato per nuove assunzioni, è indubbio che oggi i funzionari pubblici potrebbero trovarsi in un "ingorgo" eccessivo di compiti da svolgere. Questi funzionari al momento si stanno occupando, infatti, delle vecchie partite finanziarie europee (i cosiddetti "recuperi" dei finanziamenti delle precedenti programmazioni), stanno rendicontando la spesa afferente alla programmazione 2014-2020, stanno impegnando quanto non speso a seguito delle riprogrammazioni del 2020 e da subito sono chiamati a progettare la programmazione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 con relativi programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR). Benché siano previste vere e proprie "unità di missione", è tuttavia sempre sullo stesso personale dirigenziale che incombe anche l'obbligo di dare attuazione al PNRR che ha un orizzonte temporale più breve, con risorse da impegnare entro il 2026. Se è vero, peraltro, che la P.A. tradizionalmente attribuisce massima priorità ai progetti in scadenza, ecco che la gestione emergenziale di tutti questi fondi rischia di non far partire con il piede giusto i progetti nuovi legati a ripresa, transizione ecologica e digitale.



Per sfruttare a pieno le possibilità di crescita e trasformazione dell'economia offerte dal PNRR, ipotizzo due soluzioni che potrebbero contribuire a sbrogliare questa matassa di vecchie e nuove scadenze in capo alla nostra P.A. e a immettere tempestivamente sul mercato le risorse programmate.

1. Posticipare l'avvio della programmazione dei fondi ordinari (2021-2027) di un paio d'anni. La Spagna ne sta discutendo apertamente da qualche settimana. D'altronde Madrid, profondamente colpita dalla pandemia e dalle sue conseguenze economiche, è in una situazione molto simile alla nostra sul piano degli aiuti straordinari ricevuti dal PNRR a titolo di contributo, con una mole di finanziamenti decisamente più importante di quella di altri Paesi come Germania o Olanda. La nuova programmazione di fondi ordinari, per l'Italia, vale 84 miliardi di euro, di cui 57 miliardi in capo alle Regioni e il resto in capo ai Ministeri. Facendo eccezione per alcuni programmi come Garanzia Giovani, Roma potrebbe proporre a Bruxelles – in sede di stesura e firma dell'Accordo di Partenariato entro la fine di dicembre – di dare attuazione ai programmi nazionali solo a partire dal 2023 affinché i Ministeri titolari possano dare priorità e piena attuazione a quanto previsto dal PNRR. Si tratterebbe di un gesto pieno di realismo, peraltro con possibili effetti economici positivi visto che in questo nuovo scenario la spesa della programmazione ordinaria finirebbe per coincidere con il periodo di *phasing-out* dei fondi legati al PNRR.

2. Concepire da subito nuove e originali forme di accompagnamento della P.A. per la gestione del PNRR. Uno dei problemi atavici del nostro Paese è che anche le norme ben congegnate possono impiegare un tempo eccessivo per essere attuate. Un esempio di questi giorni? Secondo il D.L. Semplificazioni già citato, ogni Ministero si sarebbe dovuto dotare di una Unità di Missione per gestire i fondi del PNRR. Il problema è che il personale di tali Unità di Missione in alcuni casi, addirittura, non è stato ancora individuato, o comunque le relative strutture non sono pienamente operative. Risultato: il lavoro preliminare sul PNRR lo stanno portando avanti le cosiddette assistenze tecniche, nominate nel quadro della precedente programmazione. Andrebbe dunque immaginata una forma di accompagnamento della P.A., sempre nell'ottica di uscire dall'attuale "ingorgo" in cui rischiano di rimanere imbottigliati gli stessi funzionari. Non bisogna dimenticare, inoltre, che il PNRR sarà valutato non più solo sulla capacità di spesa ma anche e soprattutto sulla capacità di conseguire i numerosissimi *target* e *milestones* comunicati a Bruxelles. Un cambio di passo rispetto alla tradizionale programmazione europea sulla quale molti dei nostri funzionari hanno maturato una esperienza ultradecennale; senza un'opportuna e meditata discontinuità, ciò potrebbe tradursi in forme di resistenza al nuovo approccio.

Occorre intervenire dunque sul capitale umano della P.A. Da una parte, per esempio, si potrebbe pensare di affidare a terzi, secondo regole e controlli già in essere nella nostra P.A., almeno il recupero e la rendicontazione delle vecchie risorse europee. Allo stesso tempo le nuove leve della P.A., con profili dotati spesso di competenze approfondite in settori specifici, potrebbero essere chiamate a un percorso straordinario di formazione che si concentri sulle loro capacità manageriali, vale a dire su competenze spesso trasversali che si possono acquisire lentamente sul campo o più rapidamente con percorsi formativi ad hoc. Si tratta, in

LUISS



sintesi, di proposte di “accompagnamento” tese ad alleggerire i compiti delle attuali amministrazioni centrali dotate di maggiore esperienza, ora doverosamente chiamate a garantire l’indirizzo politico generale dei fondi legati al PNRR, da una parte sgravandole di compiti sì urgenti ma più ripetitivi e dall’altra formando da subito nuove leve chiamate a intervenire da protagoniste nel giro di 2-3 anni.