

## SPESA PUBBLICA E RIFORME: IL PNRR, ASPETTI CRUCIALI DI UNA STORIA RECENTE

Amedeo Lepore (\*)

*Abstract:* Il rapporto tra spesa pubblica e riforme è un nodo essenziale della storia economica dell'Italia e della sua incompiutezza, ma rappresenta anche un aspetto cruciale delle vicende odierne e della capacità di trasformazione del Paese di fronte a uno dei Piani più imponenti di modernizzazione degli ultimi settant'anni. Attraverso questo contributo si intende fornire una visione di contesto del complesso intreccio tra investimenti e riforme, come base costitutiva del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Inoltre, si esamina il percorso della controversa attuazione del Piano a livello nazionale, giunta a un punto decisivo per il suo successo o meno. A questo proposito, si fa ricorso alle fonti attualmente esistenti per una valutazione dello stato di avanzamento degli interventi, a cominciare dalla relazione semestrale della Corte dei conti, ma considerando anche documenti e materiali prodotti da altri enti (Servizio studi della Camera, Anac e Cresme; The European House; Ocpi; DPCoe; Svimez; Istat; Openpolis; Astrid; Merita), in assenza di una disponibilità diretta dei dati e degli esiti del monitoraggio in corso da parte delle istituzioni nazionali. Si affronta, poi, il tema dell'applicazione del vincolo di destinazione di almeno il 40% delle risorse del Piano alle regioni meridionali e dell'andamento degli investimenti nel Mezzogiorno. Un ulteriore elemento di analisi è costituito dall'approfondimento del nuovo sistema di *governance*, varato con la legge 21 aprile 2023, n. 4, e del confronto avviato per la rimodulazione del Pnrr. Le conclusioni tornano a un quadro di carattere generale, cercando di mettere a fuoco la transizione da una situazione di crisi multiforme a una di possibile crescita economica, legata anche alle politiche in corso di svolgimento.

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *L'attuazione controversa del Pnrr: gli investimenti e le riforme*. – 3. *Mezzogiorno, spesa pubblica e vincolo di destinazione delle risorse*. – 4. *La nuova governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza*. – 5. *Conclusioni. Dalle "policrisi" alla crescita economica*.

### 1. *Premessa*

La situazione del mondo attuale è molto complessa, mostrando una chiusura di alcuni Paesi nella difesa dei loro interessi peculiari e in un isolamento impermeabile a ogni ipotesi di collaborazione e cambiamento. In altri, si avverte l'amplificazione di una singolare incongruenza tra l'esigenza di riforme di fondo e la concreta possibilità di realizzarle in tempi rapidi, fattore decisivo per rinsaldare la democrazia. In Europa, di fronte alle crisi indotte dalla pandemia, prima, e dalla guerra in Ucraina, poi, la risposta delle istituzioni è stata del tutto significativa e ha rivelato una nuova capacità di coesione, attraverso l'elaborazione e la messa in atto del *Next Generation EU* (Ngeu). Perciò, ai fini della continuità di un processo di integrazione economica e consolidamento del ruolo delle istituzioni comunitarie, è decisivo portare a compimento gli obiettivi contenuti in questa nuova strategia.

Tuttavia, i tempi di esecuzione dei provvedimenti per la ripresa a livello nazionale e, in particolare in Italia, le modalità di attuazione del combinato disposto tra investimenti e riforme richiedono una forte accelerazione. Dopo la replica immediata fornita all'emergenza con le iniziative a tutela delle persone e a sostegno dei redditi e dopo l'adozione dei singoli Piani per la definizione della *governance* e la programmazione degli interventi, si sente l'inderogabile esigenza di una connessione tra i rimedi di breve periodo e le terapie di media-lunga durata. Questa prospettiva chiama in causa direttamente la politica delle riforme, come passaggio indispensabile per un cambio di paradigma e per un riordino delle facoltà di *execution* – oltre che di *assessment* e *sampling* – del Paese destinatario dei maggiori finanziamenti a livello europeo.

Negli ultimi anni, il termine "riforme" non è stato molto popolare, vista la sua costante associazione alle politiche di austerità. Inoltre, gli annunci ricorrenti di grandi riforme istituzionali ed economiche mai concretizzate e, paradossalmente, l'allargamento a dismisura delle fila di chi si dichiara "riformista" non hanno favorito l'esatta comprensione della rilevanza di questo concetto, sorto dal dibattito culminato con il "Great Reform Bill" del 1832. Le riforme hanno un'intrinseca validità in un Paese come il nostro, in cui le forze che le hanno propugnate sono state storicamente una minoranza e la mancanza di una coraggiosa modernizzazione ha provocato una fragilità della struttura economica e la persistenza del dualismo italiano. Solo in due epoche, l'età giolittiana con l'avvio

---

(\*) Professore ordinario di Storia economica presso il Dipartimento di economia dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

dell'industrializzazione e il “miracolo economico” con l'aggancio alle Nazioni più avanzate del continente, l'Italia è riuscita a compiere un'innovazione di sistema.

Nel contesto attuale, una pratica riformista rappresenta una necessità e un'opportunità per l'Italia, non un vincolo, né tantomeno un'imposizione. Del resto, il tema principale è quello del ruolo dello Stato e della sua possibilità di accelerare le scelte da compiere per innalzare la competitività del Paese. A questo scopo, andrebbe ripreso il disegno di Francesco Saverio Nitti, nell'interpretazione di ampio respiro di Alberto Beneduce, che sosteneva l'idea di uno Stato che si fa altro da sé, adottando i caratteri e le modalità di azione dell'impresa privata nella gestione delle istituzioni e degli organismi pubblici dell'economia, favorendo la crescita dell'efficienza e della produttività e cogliendo, così, l'obiettivo di “organizzarsi come l'industria privata” (1). Questa concezione può essere accostata a quella di Franklin Delano Roosevelt, che descriveva la Tennessee Valley Authority, uno degli strumenti principali del “New Deal”, come “a corporation clothed with the power of Government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise” (2).

A questo proposito, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) assume un'importanza cruciale, che non può essere sottovalutata ai fini della svolta necessaria per lo sviluppo dell'Italia e del Mezzogiorno. Il 30 aprile 2021 il Governo italiano ha presentato alla Commissione europea uno dei Piani più imponenti di modernizzazione del Paese degli ultimi settant'anni. Il Pnrr costituisce, da quel momento, un banco di prova impegnativo per i progetti di trasformazione, ruotando intorno al rilancio degli investimenti pubblici, all'incremento delle risorse per la formazione, la ricerca e lo sviluppo, all'impulso all'iniziativa privata e alla spinta di riforme in grado di potenziare il dinamismo dell'economia. Il documento, quindi, ha dato inizio al periodo delle riforme e degli investimenti, delle scelte di radicale cambiamento e della loro realizzazione. Dopo i primi due anni dedicati alla fase di programmazione e adozione di provvedimenti normativi, rendicontati in termini di *milestones* (traguardi) con indicatori qualitativi, si è passati alla fase di vera e propria attuazione degli investimenti, valutati in relazione ai *targets* (obiettivi) con indicatori quantitativi (fig. 1). Infatti, la rendicontazione del Pnrr non avviene in funzione della spesa (come accade per i fondi pubblici), ma in base a specifici risultati, che sono stati determinati insieme alla destinazione dei trasferimenti finanziari (3).

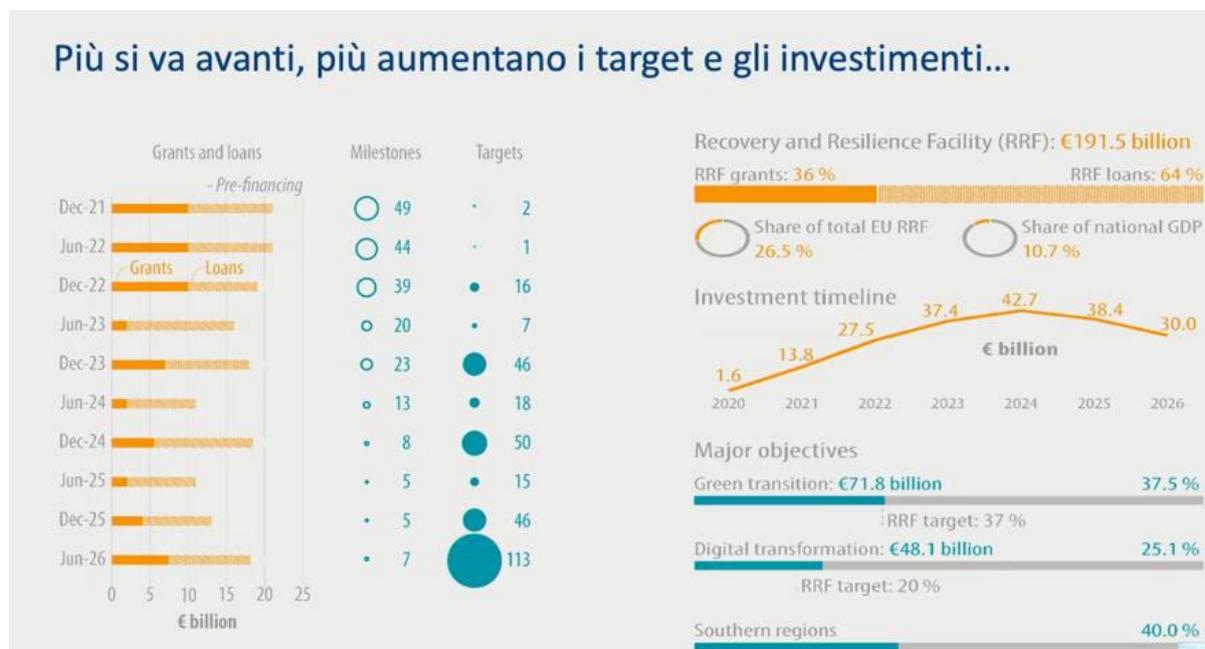
---

(1) S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in Aa.Vv., *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*, Roma, Edindustria, 1985, 108. Pasquale Saraceno, a questo riguardo, aveva suggerito: “procedure più rapide di quelle proposte dall'Amministrazione ordinaria, un'attribuzione di fondi che superasse il periodo annuale regolato dal bilancio dello Stato e un'attività da svolgersi coordinatamente, secondo programmi e in campi diversi, azioni tutte che non si sarebbero potute affidare all'Amministrazione ordinaria dati gli ordinamenti cui essa è vincolata” (P. Saraceno, *Gli interventi del primo IRI: dallo smobilizzo delle grandi Banche alla proposta di legge bancaria, 1933-1936*, in *Banca, borsa ecc.*, 1981, I, 302).

(2) F.D. Roosevelt, *Message to Congress Suggesting the Tennessee Valley Authority*, 10 aprile 1933, in *Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum – Our Documents*, <<http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odtvacon.html>>.

(3) Il meccanismo di controllo prevede che ogni sei mesi la Commissione europea verifichi il completamento nei tempi delle scadenze trimestrali fissate nei propri Piani da parte degli Stati membri. Solo dopo tale controllo, è possibile procedere all'erogazione dei fondi concordati.

Figura 1. Il rapporto tra *milestones* e *targets* in relazione ai tempi di attuazione e ai finanziamenti del Pnrr



Fonte: N. Lupo, *Il Pnrr, la sua attuazione e la sua modifica: verso un nuovo "metodo di governo"*, in *Due anni di Pnrr. Tempo di un primo bilancio*, Università degli studi di Firenze, Seminario del Dipartimento di scienze politiche e sociali, 21 aprile 2023.

Si è giunti, dunque, a una svolta che coniuga la cosiddetta “messa a terra” dei progetti e il loro progressivo termine con le richieste di modifica del Piano – anche alla luce dell’aggiunta del capitolo dedicato al *REPowerEU*, volto al rafforzamento dell’autonomia energetica europea – per fronteggiare, innanzitutto, gli effetti della crisi energetica e dell’inflazione, che richiederebbero, secondo alcuni, una verifica del 40% degli obiettivi complessivi. Si tratta di un passaggio molto delicato, che, a seconda di come verrà condotto, data la coincidenza della fase di attuazione concreta con quella di rimodulazione del Piano, potrà dare nuovo slancio alla capacità operativa del Paese o rallentare pericolosamente l’attività di esecuzione del Pnrr.

In realtà, impiegando altri strumenti come il Fondo complementare, le somme ancora prive di impegni giuridicamente vincolanti delle passate programmazioni dei fondi europei e parte dei finanziamenti del Fondo di sviluppo e coesione (Fsc), che deve ancora essere portato all’approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess), si potrebbe affrontare questa problematica senza sottoporre a eccessivi *stress* la programmazione del Pnrr. In questo quadro, tuttavia, resta aperto non solo il capitolo della conduzione a buon fine degli investimenti, ma anche quello delle riforme da completare efficacemente, allo scopo di non creare scompensi nel conseguimento degli obiettivi individuati a livello europeo e di procedere coerentemente sulla strada del Ngeu (4).

(4) Secondo Gloria Bartoli: “In poco più di un anno dall’approvazione a Bruxelles del Piano italiano fino alla fine del Governo Draghi, l’impossibile ha cominciato ad accadere: le leggi delega per la riforma della giustizia erano varate con relativi decreti attuativi, la legge per la concorrenza 2021 approvata e quella per il 22 sulla buona strada. L’assegnazione dei fondi ai soggetti attuatori degli investimenti era del 64% per il Pnrr (123md circa) e 54% per il Piano nazionale complementare, Pnc (17md circa); per la missione 3 per la mobilità sostenibile, il 95% dei fondi erano stati assegnati; per la missione 2 per la transizione climatica/energia rinnovabile, 36 md erano stati assegnati. Restavano dunque 4 anni per l’attuazione delle riforme e dei progetti, già scelti per poter essere operativi nel 2026” (G. Bartoli, *Il Pnrr si può e si deve fare*, in “formiche”, 24 aprile 2023). Va segnalata, inoltre, la definizione della nuova metodologia per la sospensione dei pagamenti in caso di parziale raggiungimento di *milestones* e *targets*: essa prevede, in corrispondenza con il carattere *performance-based* degli obiettivi del Piano, che le riforme pesino più degli investimenti. In ogni caso, la Commissione si è orientata, di fronte a inadempienze contenute, a ridurre la rata, sospendendone solo una quota.

## 2. L'attuazione controversa del Pnrr: gli investimenti e le riforme

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, varato dopo la forte risposta europea alle conseguenze della pandemia in sintonia con i nuovi programmi della Commissione, rappresenta il frutto di una svolta in termini di politiche comunitarie per affrontare le crisi e costituisce un nuovo metodo di governo, imperniato sull'emissione di debito comune per 750 miliardi di euro, attraverso una raccolta sui mercati garantita in solido da tutti gli Stati della Ue, per l'attuazione di interventi di spesa pubblica in conto capitale nei Paesi membri. Al piano di riforme e investimenti, cadenzati nel tempo mediante *milestones* e *targets*, corrispondono i trasferimenti di somme a titolo di prestito (*loans*) per 122,6 miliardi – da rimborsare entro il 2058 – e a fondo perduto (*grants*) per 68,9 miliardi – per un totale di 191,5 miliardi, pari al 26,5% dell'intero *Recovery and resilience facility* (Rrf) – che costituiscono le erogazioni finanziarie fissate dall'Unione europea per l'Italia.

Il Pnrr italiano si muove lungo gli assi strategici indicati all'interno del Ngeu ed è articolato in sei "missioni": digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute (5). L'allocazione delle risorse provenienti dal Rrf intorno a tre direttrici condivise a livello europeo è stata effettuata in modo tale che circa il 25% dei finanziamenti serva ad accelerare il processo di transizione digitale (in ambito sia pubblico che privato); il 37% sia riservato alla transizione ecologica; almeno il 40% dei fondi sia indirizzato verso progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno. Gli investimenti nell'occupazione giovanile e nelle pari opportunità rappresentano le ulteriori priorità trasversali del Piano. Il Pnrr prevede un totale di 213 *milestones* e 314 *targets*, con una precisa tabella di marcia, fatta di scadenze trimestrali per ciascuno di tali interventi.

Come ha ricordato la Corte dei conti: "Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza l'Italia ha oggi la possibilità di avviare un ampio processo di ammodernamento, creare nuove opportunità di crescita e favorire, fra l'altro, lo sviluppo omogeneo del territorio, le pari opportunità e l'accesso delle giovani generazioni al mercato del lavoro. Un percorso che richiede di orientare la spesa al miglioramento e all'arricchimento delle infrastrutture e di promuovere riforme in ambito economico per allineare l'Italia all'attuale contesto economico globale" (6). Nella Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza di marzo 2023, tuttavia, la stessa Corte, confrontando le movimentazioni dei conti di tesoreria ai fini dell'operatività finanziaria del Pnrr con il cronoprogramma finanziario e l'insieme delle risorse assegnate ai nuovi progetti, ha rilevato come "oltre la metà delle misure interessate dai flussi mostri ritardi o sia ancora in una fase sostanzialmente iniziale dei progetti" (7).

Un quadro aggiornato delle strutture delle amministrazioni centrali preposte al Pnrr mostra una dotazione di 107 unità dirigenziali, 544 unità di personale, 366 esperti: il reclutamento a termine di una parte prevalente di tale organico ha segnalato il limite di un apparato che non riesce a garantire la solidità operativa della compagine amministrativa. Si è cercato di porre rimedio a questa difficoltà con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41), che permette l'avvio di precipue procedure di stabilizzazione e una riorganizzazione delle strutture investite del ruolo di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Pnrr. Un altro provvedimento *in itinere* è il disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per la pubblica amministrazione, in collaborazione con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la "Conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche". Naturalmente – come viene sottolineato nella relazione della Corte – trattando questi temi, occorre evitare soluzioni di continuità nell'azione amministrativa mentre si sta affrontando la fase di esecuzione concreta degli obiettivi principali del Piano.

Del resto, una revisione della programmazione, a proposito delle risorse finanziarie, si è già verificata, con uno spostamento di oltre 20 miliardi di euro destinati al triennio 2020-2022 verso fasi successive, a partire da quest'anno, con un picco di spesa nei due anni seguenti, in cui dovranno essere impiegati oltre 45 miliardi l'anno. Inoltre, è stato stimato che l'impatto delle risorse provenienti dal RRF sull'indebitamento netto corrisponda allo 0,3% del Pil nel 2022 e all'1% nel 2023, laddove nel triennio 2024-2026 dovrebbe essere cumulativamente pari al 4,3% del prodotto (e, per ciascun anno, rispettivamente all'1,4%, all'1,5% e all'1,4%) (8). Questa indicazione

(5) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Italia Domani. Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in <[www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)>.

(6) Corte conti, *La Corte dei conti presenta al Parlamento la relazione semestrale 2023 sul Pnrr*, Roma, 28 marzo 2023.

(7) Corte conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, t. I, Roma, marzo 2023, 8.

(8) *Ivi*, 6 e 29. La Corte ha evidenziato che le "regole di contabilizzazione dei fondi legati al *Next Generation-EU* recentemente sviluppate da Eurostat [...] hanno affermato il principio di neutralità sui saldi di finanza pubblica delle somme erogate a fondo perduto (*grants*) a fronte dell'incidenza sul deficit delle spese finanziate dai *loans*".

è molto significativa anche in relazione alle proposte della Commissione europea – in specie per i Paesi con un debito pubblico elevato come il nostro – che hanno avviato la riforma del Patto di stabilità e crescita (Psc).

Mentre il monitoraggio dei Piani nazionali viene effettuato attraverso 14 indicatori comuni, riferiti agli effetti degli interventi sui sei pilastri europei, il Pnrr può avvalersi dei 12 indicatori di benessere e sostenibilità, frutto di una collaborazione tra Istat e Ragioneria generale dello Stato e introdotti nella legge di bilancio per verificare gli impatti della finanza pubblica, permettendo anche valutazioni dei finanziamenti relativi al Piano. Tuttavia, va rimarcato che delle 285 misure contenute nel Pnrr solo 155 sono connesse a indicatori e che delle 65 riforme solo 3 sono legate a indicatori. A fine 2022, si potevano considerare completati 31 progetti di investimento e 7 riforme, per un valore di 3,71 miliardi, con un avanzamento di poco meno del 2% dell'intera parte economica del Pnrr (9). Dei 27 obiettivi europei previsti dal Piano per il primo semestre del 2023, 20 sono *milestones* e 7 *targets* quantitativi, che rivestono un peso sempre maggiore nella fase attuativa in corso; sono inseriti nel computo dei traguardi da raggiungere anche 54 obiettivi nazionali, solo in parte derivanti da scelte di riprogrammazione.

Nel 2022, inoltre, i pagamenti per gli interventi in atto sono stati pari a 2,4 miliardi rispetto a 1,5 miliardi nell'anno precedente: il tasso di "finalizzazione" degli importi finanziari si è attestato solamente al 41%, pur essendo cresciuto rispetto al 20,3% del 2020 e al 30,5% del 2021, con un ritardo registrato nelle erogazioni di risorse per le missioni connesse alle politiche agricole, all'istruzione, alla riqualificazione territoriale e all'efficienza energetica (10). Alla fine dello scorso anno, le diverse amministrazioni coinvolte avevano sostenuto una spesa di 23,262 miliardi sui 191,5 complessivi, ossia il 12,1% dell'insieme dei finanziamenti del RRF: a fornire il maggiore impulso a questi risultati sono state le misure di Transizione 4.0 (credito d'imposta per investimenti in beni strumentali innovativi e attività di formazione) e quelle relative a "Ecobonus-Sismabonus", registrando in ambedue i casi un andamento molto più consistente di quanto previsto dal cronoprogramma (11). Al netto di tali misure, la spesa si riduce a poco più di 10 miliardi. Questi dati, dunque, rendono evidente lo sforzo eccezionale richiesto fino al 2026 per ottenere l'impiego totale delle risorse disponibili per l'Italia.

La ripartizione a livello territoriale degli interventi (tab. 1), in cui prevalgono i comuni come soggetto attuatore, interessa un terzo circa di tutte le misure del Piano, pari a 72,8 miliardi in termini di risorse finanziarie, con una distribuzione del totale per il 39,2% al Mezzogiorno, il 29,9% al Nord e il 15,2% al Centro, mentre il 15,7% della somma non è ancora riconducibile a una specifica regione (12). Si tratta di una parte della spesa rivolta agli investimenti, che attiene soprattutto a progetti di potenziamento infrastrutturale di rilevante importanza per il superamento del divario di dotazioni in questo campo. Anche questo aspetto della messa in opera del programma rimanda alla necessità di una puntuale verifica delle competenze e delle capacità delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, dei comuni, a cominciare da quelli di minori dimensioni. A questo riguardo, il Presidente aggiunto della Corte dei conti ha osservato che: "Quella di intercettare questa ingente mole di risorse è certamente una impresa titanica e abbiamo una pubblica amministrazione impreparata, non perché non ci siano risorse, che sono tantissime e buone, ma perché l'impegno è tale che richiede professionalità che attualmente non ci sono [...] soprattutto i piccoli comuni hanno scontato l'assenza di professionalità tecniche" (13).

---

(9) *Ivi*, 61, tav. 30.

(10) *Ivi*, 8.

(11) *Ivi*, 9, 100-101 e 104, tav. 52.

(12) *Ivi*, 112 e 118-119. Va notato che le risorse destinate alle regioni meridionali, in virtù della quota riservata al Sud all'interno del Pnrr, sono maggiori del peso demografico di ciascuna di esse.

(13) Riparte l'Italia, *Tommaso Miele, Presidente aggiunto della Corte dei conti: "Sul Pnrr i Piccoli Comuni scontano l'assenza di professionalità tecniche"*, 10 maggio 2023, in <[www.ripartelitalia.it](http://www.ripartelitalia.it)>.

Tabella 1. Riparto territoriale delle risorse del Pnrr

Regione	Importo totale del Pnrr ripartito (milioni)	%	Popolazione (1° gennaio 2022)	%	Importo totale del Pnrr ripartito pro capite
Piemonte	3.881	6,3	4.256.350	7,2	912
Valle D'Aosta	178	0,3	123.360	0,2	1.443
Lombardia	7.111	11,6	9.943.004	16,8	715
Trentino-Alto Adige	824	1,3	1.073.574	1,8	767
Veneto	3.295	5,4	4.847.745	8,2	680
Friuli-Venezia Giulia	904	1,5	1.194.647	2,0	756
Liguria	1.786	2,9	1.509.227	2,6	1.184
Emilia-Romagna	3.764	6,1	4.425.366	7,5	851
Toscana	3.326	5,4	3.663.191	6,2	908
Umbria	931	1,5	858.812	1,5	1.084
Marche	1.339	2,2	1.487.150	2,5	900
Lazio	5.466	8,9	5.714.882	9,7	956
Abruzzo	1.507	2,5	1.275.950	2,2	1.181
Molise	700	1,1	292.150	0,5	2.398
Campania	6.218	10,1	5.624.420	9,5	1.106
Puglia	5.839	9,5	3.922.941	6,6	1.488
Basilicata	1.060	1,7	541.168	0,9	1.959
Calabria	3.452	5,6	1.855.454	3,1	1.860
Sicilia	7.130	11,6	4.833.329	8,2	1.475
Sardegna	2.658	4,3	1.587.413	2,7	1.674
Totale del riparto regionale	61.370	100,0	59.030.133	100,0	1.040
Ambito nazionale	1.598	2,2			
Multi-Regione	8.120	11,1			
Nessuna localizzazione	1.750	2,4			
Totale complessivo	72.838	100,0			

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati ReGis, in Corte conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, t. I, Roma, marzo 2023, 119, tav. 56.

Il Servizio studi della Camera dei deputati, in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Istituto di ricerca Cresme, ha predisposto un rapporto intermedio sulle infrastrutture prioritarie della programmazione Pnrr-Pnc, che presenta i primi dati del monitoraggio in corso sullo stato di attuazione delle opere (14). Il costo di tali infrastrutture è pari a 132,504 miliardi di euro, a fronte di una disponibilità finanziaria di 102,332 miliardi, il cui 54% deriva da risorse Pnrr, Pnc e Fsc, con un fabbisogno residuo di 30,172 miliardi: alla fine di dicembre 2022, l'incremento dei costi per l'esecuzione delle opere prioritarie è risultato del 26,1% (15). A trainare il programma sono le infrastrutture ferroviarie, il cui costo ammonta a 96,5 miliardi (73% del totale) (16). Il monitoraggio effettuato con il rapporto pone in evidenza che: il 58% dei costi complessivi concerne interventi in fase di progettazione; il 20% lavori in corso di realizzazione (soprattutto cantieri dell'alta velocità); il 14% lavori in fase di gara; il 6% opere contrattualizzate e da avviare nel 2023; il 2% lavori aggiudicati (17).

(14) Cfr. Camera dei deputati, Servizio studi, *Programmazione Pnrr-Pnc. Stato di attuazione delle infrastrutture prioritarie*, Rapporto intermedio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2022, in collaborazione con Anac e Cresme, Roma, 2023, in <www.camera.it>. Il Presidente dell'Anac Giuseppe Busia ha sottolineato che: "Questo rapporto, elaborato in collaborazione con l'Autorità e grazie alle ricchissime informazioni della Banca Dati Anac, dimostra ancora una volta di più quanto sia fondamentale disporre di dati, ampi precisi e corretti, per governare l'intero processo del Pnrr e dei grandi investimenti pubblici [...]. Questo è uno dei vantaggi straordinari di una Banca Dati dei Contratti Pubblici come la nostra, che contiene oltre 60 milioni di appalti, e che permette di monitorare i valori, i tempi e l'andamento di tutte le opere pubbliche" (Anac, *Qual è lo stato di attuazione delle opere del Pnrr? Ecco il Rapporto sui dati Anac*, Roma, 12 aprile 2023, in <www.anticorruzione.it>).

(15) Cfr. Camera dei deputati, Servizio studi, *Programmazione Pnrr-Pnc. Stato di attuazione delle infrastrutture prioritarie*, cit., 6, 10 e 18.

(16) *Ivi*, 22.

(17) *Ivi*, 26-28.

Dal punto di vista della suddivisione territoriale dell'onere finanziario, il 40% ricade nel Mezzogiorno e il 38% nel Centro-Nord, mentre il resto non è ripartibile per area geografica: tuttavia, le infrastrutture delle regioni centro-settentrionali avanzano molto più rapidamente di quelle meridionali (18). Nel corso del 2022, secondo il Servizio studi della Camera, le procedure per l'assegnazione di opere prioritarie nell'ambito della programmazione Pnrr-Pnc sono state 125 per un valore di 17,7 miliardi e il 94% di tali infrastrutture sono state affidate con appalti integrati, le rimanenti con appalti di sola esecuzione dei lavori (19). Infine, per il Sud sono previsti 10,8 miliardi, il 61% delle somme in gara, destinati a infrastrutture prioritarie; mentre, per il Centro-Nord sono stanziati 6,8 miliardi, pari al 38% del totale, e per accordi quadro multiregionali residua una quota dell'1% (20).

L'Osservatorio Pnrr di The European House – Ambrosetti, che fin dai primi mesi del 2021 si è dato il compito di “analizzare il Piano, discuterne criticità e punti di forza e stimarne gli impatti” (21), ha segnalato che, in un anno e mezzo, è stato completato solo l'1,2% dei progetti (pari a 2.037 su 171.610) ed è stato speso solo il 6% dei finanziamenti, mentre “il 65% dei progetti passa dai comuni e il 60% di questi passa dai comuni con meno di 5.000 abitanti, con notevoli difficoltà nella gestione dei progetti stessi” (22). Per il settore delle imprese, in un'indagine svolta con Ambrosetti Club, è emerso che il 52% degli imprenditori non ha preso parte ad alcun bando e due terzi degli intervistati ha incontrato difficoltà nella partecipazione alle procedure, legate per il 45% a criteri tecnici, per il 30% a problemi interpretativi e per il 18% a tempistiche per le candidature. In relazione ai progetti gestiti dalle imprese, per il 33,5% si è già chiusa la fase attuativa, ma solo meno della metà di essi sono terminati nei tempi stabiliti. Due terzi degli imprenditori ritiene che, per le opere avviate, la conclusione non sarà in linea con il cronoprogramma, in ragione delle carenze dei bandi (23).

Il ritardo nell'avanzamento della spesa del Pnrr (fig. 2) ha inevitabilmente condotto alla riprogrammazione del Piano, facendo spostare ad altre fasi, come indicato in precedenza, l'impiego di più di 20 miliardi che erano stati previsti per gli anni scorsi e che dovranno essere recuperati a cominciare dall'esercizio 2023, con un'accelerazione di oltre 5 miliardi rispetto alla programmazione iniziale. Tuttavia, dal punto di vista metodologico, si avverte una grave inadeguatezza, nonostante l'esistenza del portale OpenCUP, che mette a disposizione i dati in formato aperto sugli investimenti pubblici, sostenuti con risorse nazionali, comunitarie, regionali o private, registrate con il Codice unico di progetto (24). Questa fonte essenziale, alimentata direttamente dai soggetti titolari degli interventi, è l'unica in grado di fornire informazioni sulle iniziative finanziate dal Piano: eppure, “ad oggi non sono accessibili in modo omogeneo e completo i bandi e gli avvisi pubblici, i progetti finanziati, il loro stato di avanzamento e l'ammontare di risorse” (25).

---

(18) *Ivi*, 32.

(19) *Ivi*, 58.

(20) *Ivi*, 62.

(21) The European House – Ambrosetti, *Osservatorio Pnrr*, Milano, 2023, in <[www.ambrosetti.eu](http://www.ambrosetti.eu)>.

(22) The European House – Ambrosetti, *Osservatorio Pnrr, in un anno e mezzo speso solo il 6% delle risorse*, Milano, 1 aprile 2023, in <[www.ambrosetti.eu](http://www.ambrosetti.eu)>. Inoltre, si rileva che: «Ad esclusione della missione 3, “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” (con un rapporto tra spesa sostenuta e totale delle risorse del 16,4%), tutte le altre si attestano ad un livello di attuazione della spesa al di sotto del 6%. Una percentuale molto bassa a quasi due anni dal varo del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

(23) Cfr. The European House – Ambrosetti, *Osservatorio Pnrr, in un anno e mezzo speso solo il 6% delle risorse*, cit.

(24) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, *OpenCUP. Un codice unico per conoscere gli investimenti pubblici*, in <[www.opencup.gov.it](http://www.opencup.gov.it)>. Dall'11 maggio 2023, è disponibile online il nuovo dataset del Pnrr: “L'aggiornamento espone i progetti di investimento pubblico registrati nella banca dati Cup e classificati da parte degli enti responsabili degli interventi come interventi candidati ad essere finanziati o cofinanziati nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza” (Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, *OpenCUP e Open Gov Week 2023: online il nuovo dataset Pnrr*, in <[www.opencup.gov.it](http://www.opencup.gov.it)>).

(25) V. De Molli, *Osservatorio Pnrr. A due anni dal varo*, Milano, 2023,14, in <[www.ambrosetti.eu](http://www.ambrosetti.eu)>.

Figura 2. Il livello di attuazione finanziaria del Pnrr



Fonte: Elaborazione di The European House – Ambrosetti in base a dati della Corte dei conti, in V. De Molli, *Osservatorio Pnrr. A due anni dal varo*, Milano, 2023, 11, in <www.ambrosetti.eu>.

Da un altro punto di osservazione, la Fondazione Openpolis ha reso disponibile una piattaforma con una banca dati – ottenuta incrociando le fonti disponibili – per seguire con valutazioni ragionate l’andamento del Piano fino alla sua conclusione: pur non essendo ancora riuscita a entrare in possesso dell’aggiornamento delle informazioni dirette, Openpolis presenta un indicatore originale per le riforme normative e gli investimenti economici, mostrando i diversi settori nei quali vengono impiegate le risorse, le notizie su quanto accade nelle fasi attuative, le scadenze previste per ogni trimestre, gli obiettivi comuni a più interventi con una visione d’insieme dei risultati, la distribuzione territoriale delle misure, le priorità strategiche e trasversali, gli enti titolari delle attività economicamente più rilevanti del Pnrr (26).

Inoltre, la Fondazione ha prodotto una serie costante di interessanti documenti e articoli, dedicati, solo nel corso di quest’anno, agli asili nido e ai poli d’infanzia, al recupero delle periferie urbane, all’avvio delle opere indifferibili, alla digitalizzazione delle amministrazioni locali, all’edilizia scolastica, ai fondi per le *green communities* e a quelli per lo sport, al riordino della dirigenza pubblica, allo stato di attuazione delle infrastrutture e a quello della sanità nelle varie regioni (27). In quest’ultimo caso, si tratta di un rapporto, redatto in collaborazione con Cittadinanzattiva, sulla nuova rete di sanità territoriale finanziata dal Piano, che contempla la realizzazione di 1.430 case e 430 ospedali di comunità (28). Il documento indica i diversi motivi che “lasciano intravedere forti difficoltà nell’effettiva possibilità di ridurre i divari nell’accesso alle cure”, a partire dall’incertezza sulle risorse necessarie per il “finanziamento a regime del nuovo sistema”, mettendo in guardia dal “rischio di un’applicazione a macchia di leopardo dei nuovi standard di assistenza territoriale”, che richiede un attento monitoraggio opera per opera (29).

Secondo *The Economist*, dato che l’Italia “è di gran lunga il maggiore beneficiario di un vasto strumento che, per la prima volta, viene finanziato con debito sottoscritto congiuntamente dagli Stati membri”, se non dovesse spendere le risorse del Pnrr “in modo completo e produttivo”, “comprometterebbe l’obiettivo della Commissione di utilizzare il fondo per colmare il divario tra i settentrionali più ricchi dell’Europa e dell’Italia e i meridionali più poveri” e determinerebbe, inoltre, “gravi implicazioni per l’integrazione finanziaria dell’Ue” (30). Gran parte del successo del *Next Generation EU* e della prosecuzione di questa strategia dipende dall’esito del Pnrr. Il corrispondente italiano della prestigiosa rivista, John Hooper, ritiene che un serio ostacolo all’esecuzione del Piano sia la carenza di capacità amministrativa e che l’inadeguatezza dei funzionari pubblici nella gestione di progetti di notevoli dimensioni rappresenti una sfida fondamentale, poiché a metà marzo 2023, ossia “a più di un terzo

(26) Cfr. Fondazione Openpolis, *Progetti Pnrr*, in <www.openpolis.it>; Id., *OpenPnrr. Trasparenza, informazione, monitoraggio e valutazione del Pnrr*, in <https://openpnrr.it>; Id., *I nostri open data per il monitoraggio del Pnrr*, in <www.openpolis.it>.

(27) Cfr. Fondazione Openpolis, *Pnrr – Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in <www.openpolis.it/cosa/pnrr>.

(28) Cfr. Cittadinanzattiva e Openpolis, *Il Pnrr e la sanità territoriale*, Roma, 11 maggio 2023, in <www.openpolis.it>. Le case di comunità sono strutture di prossimità, a cui i cittadini possono accedere per l’assistenza primaria, mentre gli ospedali di comunità sono piccole strutture (20 posti letto ogni 100.000 abitanti), che permettono un’accoglienza intermedia tra il ricovero a casa e quello in veri e propri ospedali.

(29) Fondazione Openpolis, *Il Pnrr e la sanità territoriale*, in <www.openpolis.it>.

(30) J. Hooper, *Italy needs to spend more, faster*, in *The Economist*, 20 aprile 2023.

dell'attuazione del programma, l'Italia era riuscita a spendere meno della metà di quanto inizialmente previsto” (31).

Nel convegno dal titolo “Obiettivo rinascita 2023. La messa a terra del Pnrr”, organizzato dall'Osservatorio Pnrr del Sole 24 Ore (32), si è fatto il punto con esponenti delle istituzioni nazionali ed europee e del mondo produttivo sia sui 55 obiettivi previsti e conseguiti al 31 dicembre 2022, sia sui 27 obiettivi da raggiungere entro il 30 giugno e sugli altri 69 da acquisire entro il 31 dicembre 2023, con numerosi *targets* da realizzare nel trimestre finale, per un totale di 34 miliardi di euro da impiegare nell'anno. Nel corso dell'iniziativa è emerso che risorse e progetti non mancano, ma che l'attivazione del Piano è ancora “in alto mare”, considerando, peraltro, il passaggio “da una fase di programmazione, discendente, a una fase attuativa”, con “interventi che devono essere portati a termine e snelliti. Come il sistema di monitoraggio e rendicontazione” e con “situazioni in cui ci sono stazioni appaltanti che vanno in difficoltà” (33). Inoltre, per Federica Brancaccio, Presidente dell'Ance, “sono mancate le grandi riforme”, “perché ci sono le risorse ma servono interventi strutturali” (34).

Le riforme, dunque, sono un aspetto cruciale del Pnrr e non possono essere retrocesse a un semplice completamento del Piano. Infatti, dopo le prime fasi di adozione dei provvedimenti legislativi, come nel caso della riforma dell'impiego pubblico, vanno implementate con la parte relativa ai decreti attuativi e alla legislazione secondaria, che porta alla fase della loro applicazione, con l'obiettivo di ultimarle entro la metà del 2026. A questo proposito, è stato notato che: “In Italia il dibattito pubblico sul Pnrr e l'azione di governo si sono concentrati sul tema degli investimenti, anche se nelle intenzioni iniziali degli estensori del piano (il Governo italiano e la Commissione europea) il cuore del Pnrr avrebbe dovuto essere rappresentato da riforme in grado di aumentare il potenziale di crescita dell'economia italiana, oltre che di realizzare, assieme agli investimenti, le due grandi transizioni (ecologica e digitale) previste per tutti i Paesi europei” (35).

Il Pnrr contempla, nell'insieme, 63 riforme, suddivise in 156 *milestones* e *targets*, di cui 73 sono stati conseguiti, 30 sono in corso e 53 sono ancora da iniziare. Gli esponenti dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani (Ocpi) hanno concentrato la loro attenzione sullo stato di attuazione delle riforme principali, in particolare, su quelle dell'amministrazione pubblica e della giustizia. Per la prima, si reputano acquisiti 6 dei 12 traguardi/obiettivi previsti, 2 sono ancora in fase di svolgimento e 4 non sono stati avviati. Fra le attività completate vi sono quelle propedeutiche al Piano (coordinamento e monitoraggio a livello centrale; determinazione delle competenze dei singoli organi; semplificazione delle procedure; caratteristiche del personale assegnato): tuttavia, tale esito è stato messo in discussione, visto che, tra l'altro, è stato approvato da poco un cambiamento consistente della struttura di direzione del Pnrr (36). Per la seconda riforma indicata, si ritengono conclusi tutti gli atti normativi e delegati riguardanti il processo civile e penale, le commissioni tributarie e la materia dell'insolvenza, ma sono ancora da adottare i regolamenti e gli altri provvedimenti derivati necessari per l'applicazione delle leggi approvate: in ogni caso, gli obiettivi quantitativi fissati in questo ambito, compresi quelli da raggiungere entro il 2024, sono ancora da avviare (37).

Per quanto concerne le altre riforme inserite nel Pnrr, si considerano ultimate le seguenti: il nuovo codice degli appalti e dei contratti pubblici; le misure per la transizione energetica (impiego dell'idrogeno, semplificazione delle autorizzazioni per le fonti rinnovabili e controllo del rischio idrogeologico); le norme per la gestione delle risorse idriche; le disposizioni per l'istruzione (formazione professionale, sostegno allo studio e carriera degli insegnanti) (38). Tuttavia, questi scopi, a cominciare dalla riforma dell'istruzione, sembrano lontani dal loro compimento. La riforma dell'amministrazione fiscale, poi, ha l'intento generale, di grande valore, di “rafforzare la riscossione attraverso meccanismi che favoriscano la *compliance* dei contribuenti” e, sebbene risultino terminati formalmente molti dei relativi passaggi, l'ingresso nella fase di applicazione è ancora limitato a “obiettivi relativamente modesti” (39).

---

(31) *Ibidem*.

(32) Cfr. Osservatorio Pnrr del Sole 24 Ore, *Obiettivo rinascita 2023. La messa a terra del Pnrr*, Milano, Auditorium “Giorgio Squinzi” di Assolombarda, 13 aprile 2023, in <[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)>.

(33) D. Madeddu, *Pnrr, la messa a terra dei progetti legati al Piano di ripresa è ancora in alto mare*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 aprile 2023, <[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)>.

(34) *Ibidem*.

(35) G. Galli, F. Neri, F. Scinetti, *Il Pnrr e le riforme*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, 28 aprile 2023, 1, <<https://osservatoriocpi.unicatt.it>>.

(36) *Ivi*, 2-3.

(37) *Ivi*, 4.

(38) *Ivi*, 4-5.

(39) *Ivi*, 5.

In via di sintesi, gli autori del contributo dell'Ocpi hanno scritto: “La nostra valutazione è che la maggior parte delle riforme siano ancora sulla carta, nel senso che mancano ancora i decreti attuativi o gli atti amministrativi necessari a rendere effettivi i cambiamenti. Inoltre, molte riforme del Pnrr sono suscettibili di diverse interpretazioni a secondo della volontà politica dei Governi. Per esempio, la riforma del pubblico impiego, la riforma della giustizia, la riforma della carriera degli insegnanti e la riduzione dell'evasione fiscale sono obiettivi che hanno enormi potenzialità dal punto di vista del cambiamento strutturale del sistema Paese. Per come sono scritte, queste riforme si prestano però a interpretazioni minimali o comunque non tali da produrre i cambiamenti che sono auspicati nelle premesse del Pnrr” (40). Ritorna, quindi, in tutta evidenza l'esigenza di un pieno rilancio dell'attuazione delle riforme (orizzontali o “di contesto”, abilitanti, settoriali e di accompagnamento), come asse strategico del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

### 3. Mezzogiorno, spesa pubblica e vincolo di destinazione delle risorse

L'Italia ha collegato al Pnrr un obiettivo sostanziale di riduzione dei divari territoriali, prevedendo una preferenza per i progetti di investimento nelle regioni meridionali. Si tratta non solo di un obiettivo di tipo quantitativo (“il 40% almeno”) (41), ma di un ampliamento degli interventi pubblici per lo sviluppo del Mezzogiorno. Secondo la Corte dei conti: “L'innalzamento della quota di riserva a favore del Mezzogiorno nell'ambito del Pnrr trova [...] giustificazione in dinamiche dell'accumulazione pubblica che, nel difficile decennio aperto dalla crisi finanziaria mondiale, avrebbero mancato di compensare i progressi divari territoriali. Una tendenza alla cui inversione potrebbe effettivamente contribuire il Piano, dal momento che le stime effettuate dal Dipartimento per le politiche di coesione [...] segnalano un sostanziale rispetto del vincolo di destinazione del 40 per cento” (42).

Il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) ha calcolato, al 30 giugno 2022, che le risorse finanziarie assegnate al Mezzogiorno, nell'insieme di Pnrr e Piano nazionale complementare (Pnc), risultano pari a circa 86,4 miliardi di euro. Seguendo le procedure in corso di attuazione del Pnrr, si valutano pari al 41% le risorse accordate alle regioni meridionali e maggiore del 45% il finanziamento legato a “progetti identificati” (con certezza di destinazione). Anche se vi è stato un miglioramento del grado di attivazione di tali fondi, sussiste ancora il pericolo che la quota trasferita al Sud non venga adeguatamente utilizzata, data la “insufficiente capacità di assorbimento delle risorse da parte dei potenziali beneficiari del Mezzogiorno” (43). Una verifica della composizione dell'importo complessivo può servire a circoscrivere il rischio, mettendo in atto ulteriori iniziative per scongiurare l'inefficace applicazione della clausola territoriale.

Osservando la Figura 3, si può constatare che il 17% dell'intera somma ha riguardato misure non attivate totalmente o in parte; l'8% misure “territorializzate” al Sud; il 75% misure “territorializzabili”, suddivise tra procedure con risorse già attribuite a livello locale (il 20% del totale) e procedure di livello nazionale innescate direttamente dall'amministrazione centrale (il 55% del totale). Queste ultime, sottoposte agli esiti di una competizione tra diversi territori, sono le maggiori indiziate di mancato assorbimento dei finanziamenti da parte delle regioni meridionali. La Figura 3, inoltre, mostra alcune casistiche che si contraddistinguono per un diverso rischio di “tenuta” della quota riservata al Mezzogiorno (44): basso, quando si è già effettuata la selezione dei progetti; medio-basso, quando le procedure prevedono un obbligo di destinazione territoriale; medio, quando la somma di pertinenza del Sud si fonda su stime realizzative; medio-alto, quando i vincoli a favore delle regioni meridionali sono deboli; alto, quando le procedure sono prive di assegnazione territoriale delle risorse.

(40) *Ivi*, 1.

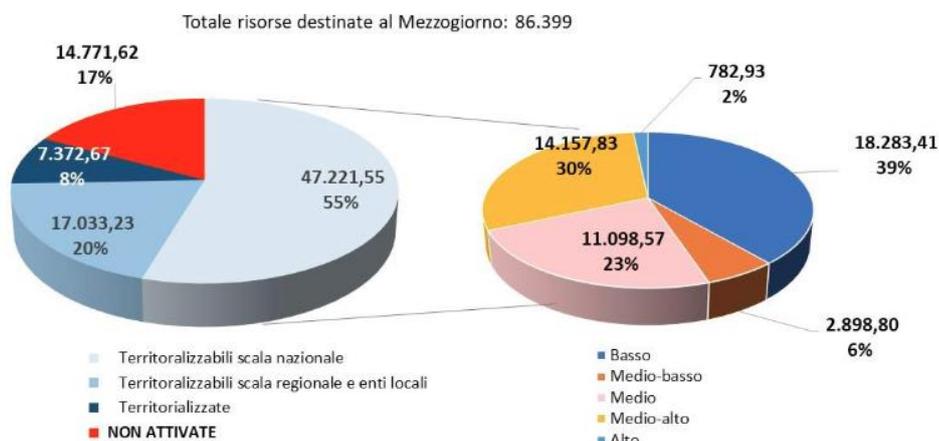
(41) Come ha indicato il Dipartimento per le politiche di coesione: «La “clausola del 40%”, introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i. all'art. 2 comma 6-bis della legge n. 108/2021 – Allegato parte 1, prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del Pnrr assicurino che almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Il Dipartimento per le politiche di coesione deve verificare il rispetto di tale obiettivo relazionando periodicamente alla Cabina di regia appositamente costituita per l'attuazione del Piano» (Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Clausola 40% risorse Pnrr Mezzogiorno*, Roma, 18 ottobre 2021, in <<https://politichecoesione.governo.it>>).

(42) Corte dei conti, Sez. riun. controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, cit., t. I, 172.

(43) Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 30 giugno 2022)*, Roma, 22 settembre 2022, 18, in <<https://politichecoesione.governo.it>>.

(44) Il Dipartimento per le politiche di coesione ha sottolineato che: “Il conseguimento di risultati in linea con il dettato normativo implica, inoltre, da un lato, un attento e costante monitoraggio dell'evoluzione della quota Mezzogiorno delle misure già attivate; dall'altro la previsione di misure di accompagnamento e stimolo della progettualità a sostegno dei potenziali beneficiari” (Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 30 giugno 2022)* cit., 21).

Figura 3. Risorse destinate al Mezzogiorno e quote per stato di attivazione, modalità di selezione dei progetti e rischio di “tenuta” della quota Mezzogiorno al 30 giugno 2022 (milioni di euro e quote percentuali)



Fonte: Elaborazione DPCCoe-Nuvap su dati rilevati presso l'amministrazione titolare, in Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 30 giugno 2022)*, Roma, 22 settembre 2022, 20, in <<https://politichecoesione.governo.it>>.

Del resto, la Corte dei conti ha rimarcato, insieme agli aspetti positivi di esecuzione del Pnrr, anche criticità, preoccupazioni ed esigenze di potenziamento delle capacità di *governance* e di spesa: «Anche qualora alle regioni meridionali fossero riservati tutti i finanziamenti previsti, occorrerà verificare la capacità di spesa delle singole amministrazioni, il problema rimanendo quello della messa a punto di adeguati strumenti di gestione dei programmi in un contesto segnato da tempi di realizzazione delle opere pubbliche sistematicamente superiori a quelli medi nazionali. [...] Rilevano qui in primo luogo i tempi ristretti in cui il Piano deve trovare attuazione, che inevitabilmente hanno portato a ricomprensivi misure la cui realizzazione era già prevista (i cosiddetti “progetti in essere”). Il tema è però più generale e attiene alla capacità di assorbimento di ulteriori risorse da parte di un territorio con bassa dinamica economica. Si consideri che, tenendo conto del rilevante ammontare dei finanziamenti ordinari ed europei già stanziati, il Mezzogiorno verrebbe a beneficiare nei prossimi anni di disponibilità superiori a quelle registrate negli anni dell'intervento straordinario» (45). Il suggerimento conclusivo è quello di favorire un più stretto coordinamento tra Pnrr e altre iniziative per il Mezzogiorno, seguendo non solo le modalità “orizzontali” legate a un vincolo di destinazione delle risorse, ma anche un'impostazione più selettiva, in grado di fornire un contributo effettivo alla riduzione del divario.

La Svimez, dal canto suo, nel Rapporto del 2022 ha posto in evidenza le incertezze dovute alla difficoltà di rispettare le scadenze del programma di politica economica del Pnrr, senza alterare la qualità delle misure, “condizione perché queste si ripercuotano sulla crescita di medio termine attraverso aumenti della produttività” (46). Nel 2021, anche in virtù del contributo fornito dagli interventi finanziati con il Piano, gli investimenti fissi industriali hanno conosciuto un andamento molto intenso, aumentando del 10,3% nel Sud: in questo modo, le regioni meridionali sono tornate ai livelli precedenti la pandemia (guadagnando uno 0,4% rispetto al 2019) (47). Attraverso il Pnrr e le altre strategie di sviluppo del Mezzogiorno, inoltre, è possibile ricongiungere politica ordinaria

(45) Corte conti, Sez. riun. contr., *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, cit., t. I, 174. Nella stessa pagina, la Corte precisa che: “Le risorse del Pnrr per il Mezzogiorno si andrebbero ad aggiungere ai 107,1 miliardi già stanziati per le politiche di coesione del periodo 2021-2027 (cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2022), *Relazione sugli investimenti nelle aree sottoutilizzate*). La Banca d'Italia (*Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Seminari e convegni, giugno 2022) valuta che entro il 2030 potrebbero affluire al Sud finanziamenti complessivi pari all'1,4 per cento del Pil nazionale, molto al di sopra del massimo storico dello 0,85 per cento raggiunto nel corso degli anni Settanta”.

(46) Aa.Vv., *Rapporto Svimez 2022. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2022, 24.

(47) *Ivi*, 38.

e politica di coesione, risolvendo una grave dicotomia che ha caratterizzato gran parte della storia recente di questa parte del Paese.

La Svimez, tuttavia, ha sottolineato come il vincolo di destinazione al Sud di almeno il 40% dei finanziamenti non permetta necessariamente a un Piano *performance based* di conseguire i risultati previsti, traducendo gli stanziamenti in spesa effettiva delle somme assegnate e recupero del divario (48). In ogni caso, le due relazioni del DPCoe dello scorso anno hanno contribuito a un primo monitoraggio delle risorse di Pnrr e Pnc trasferite al Mezzogiorno (49), segnalando un margine di 2,2 miliardi oltre la quota di riserva, anche se con esiti parziali differenziati tra le amministrazioni centrali titolari degli interventi, e individuando diverse problematiche nelle attività intraprese fino a metà del 2022.

Visto che la capacità attuativa del Piano sarà sperimentata soprattutto nei comuni e data la loro notoria inefficienza allocativa – nonostante le molte lodevoli eccezioni – specialmente nei territori meridionali (50), occorre testare la nuova *governance* unitaria introdotta con la legge 21 aprile 2023, n. 41 e apportare le ulteriori opportune integrazioni (ad esempio, quelle relative alla conclusione delle fasi di avvio dell'affidamento delle opere e al miglioramento degli organici e delle competenze tecniche intermedie degli enti territoriali) per assicurare la realizzazione e la rendicontazione del Piano entro i termini fissati per il 2026. A questo scopo, infine, appare di fondamentale importanza la riuscita dell'iniziativa di modernizzazione della pubblica amministrazione e delle sue competenze, che costituisce una delle riforme "orizzontali" del Pnrr, stabilendo azioni trasversali di breve e medio-lungo periodo per il rafforzamento delle sei missioni e della competitività del Paese.

Uno studio dedicato a *I Comuni alla prova del Pnrr* ha fornito indicazioni significative, con un quadro articolato che, pur denotando un "buon tasso di partecipazione ai bandi" nel Mezzogiorno, conferma «i timori legati ai deficit di capacità amministrativa che allungano i tempi di "messa a terra" degli investimenti»: l'80% degli enti locali meridionali considera il Piano "un'occasione decisiva per la riduzione dei divari territoriali"; solo il 37% di queste amministrazioni ritiene "agevole o molto agevole" la partecipazione ai bandi del Piano, mentre il 40% dei comuni ha fatto ricorso a consulenze esterne; il grado di risposta ai bandi varia all'aumentare del peso demografico (con i comuni del Sud di maggiori dimensioni che partecipano meno di quelli delle altre aree del Paese, ma si aggiudicano più interventi); inoltre, il 43% dei comuni del Mezzogiorno è stato spinto dalla logica del Pnrr a stringere collaborazioni con quelli limitrofi (51). In un altro studio dal titolo *Asili nido e infrastrutture scolastiche: il Pnrr non colmerà i divari territoriali*, si consolida la convinzione secondo cui "l'accesso alle opportunità offerte dal Pnrr sia dipeso più dalla sensibilità e capacità [...] degli enti che dall'effettiva situazione di fabbisogno di investimento dei territori" (52). Questa circostanza rischia di amplificare i divari territoriali nell'offerta di servizi alla prima infanzia e nella dotazione di infrastrutture scolastiche sia sul piano nazionale che all'interno delle regioni meridionali, data "la limitata capacità progettuale e amministrativa di alcune amministrazioni del Mezzogiorno" (53).

L'Istat, a sua volta, nel rapporto *I divari territoriali nel Pnrr: dieci obiettivi per il Mezzogiorno* ha ribadito che «l'attualità e urgenza della "questione meridionale" è un punto qualificante del Piano nazionale di ripresa e resilienza [...], cui viene dedicata una priorità trasversale ("ridurre i divari di cittadinanza")», offrendo, con un taglio "di tipo storico-comparativo, incentrato sui trend del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord e sull'articolazione dei

(48) Come è stato notato: "il Pnrr sta mostrando non poche difficoltà a rispondere alle finalità di riequilibrio territoriale. Gli stanziamenti di risorse, ingenti, e le riserve di spesa, contabilmente favorevoli, sono solo condizioni necessarie, ma non sufficienti, per colmare i divari territoriali nei diritti di cittadinanza e riequilibrare il potenziale di crescita tra Nord e Sud del Paese" (Aa.Vv., *Rapporto Svimez 2022*, cit., 350).

(49) Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazioni su clausola 40% Pnrr*, Roma, 16 marzo 2022, in <<https://politichecoesione.governo.it>>.

(50) A tale proposito, nel Rapporto Svimez 2022 si rileva che: «In base alle stime [...], emerge nettamente la maggiore "lentezza" degli enti locali del Mezzogiorno rispetto alle tempistiche medie seguite nel resto del Paese. In media, gli enti locali meridionali impiegano 1.361 giorni per portare a compimento la realizzazione di un'infrastruttura sociale (1.368 nel Sud e 1.353 nelle Isole), contro 960 giorni del Centro, 849 del Nord-Ovest e 778 giorni del Nord-Ovest. [...] Tuttavia, la fase più estesa, alla quale è riconducibile gran parte del differenziale in termini di *timing* con le altre macro-aree, è quella dell'esecuzione materiale dei lavori, per la quale sono impiegati mediamente 873 giorni nelle Isole e 785 giorni al Sud» (Aa.Vv., *Rapporto Svimez 2022*, cit., 360-361).

(51) S. Caravella, C. Petraglia, G. Vecchione, *I Comuni alla prova del Pnrr*, in *Informazioni Svimez*, n. 1, marzo 2023, 3-4 e 9.

(52) S. Caravella, F. Ferrara, C. Petraglia, *Asili nido e infrastrutture scolastiche: il Pnrr non colmerà i divari territoriali*, in *Informazioni Svimez*, n. 2, maggio 2023, 3.

(53) *Ivi*, 1. In un passo successivo (p. 3), infatti, si afferma che: «Sebbene la "quota Sud" sia stata rispettata, gli enti territoriali delle tre regioni meridionali più popolate – Sicilia, Campania e Puglia – hanno avuto accesso a risorse pro capite per infrastrutture scolastiche inferiori alla media italiana, nonostante le marcate carenze nelle dotazioni infrastrutturali che le contraddistinguono. Al contrario, gli enti delle altre regioni meridionali, in particolare Molise e Basilicata, hanno assorbito risorse pro capite sensibilmente superiori alla media italiana».

divari interni, di livello sub-regionale”, un decalogo volto a declinare i “principali orientamenti strategici e tematici del Pnrr” per valorizzare le informazioni necessarie a “sostenere il processo decisionale e valutativo” (54). I temi sui quali condurre un’azione di riequilibrio dei divari territoriali si pongono su due piani distinti (55). Da un lato, la coesione economica e sociale, in riferimento a differenze di natura strutturale, che si sostanziano in termini di: *performances* del sistema produttivo (con il Pil *pro capite*); qualità del capitale umano; tasso di occupazione giovanile; propensione migratoria dei giovani. Dall’altro, i diritti di cittadinanza, in relazione al sottodimensionamento della dotazione di infrastrutture e servizi alle persone, che si esplicita in: divario digitale; reti idriche obsolete; sistemi di trasporto ferroviario carenti; competenze degli studenti e *gap* di istruzione; servizi socio-educativi per l’infanzia inadeguati; scarsa qualità dei servizi sanitari ed emigrazione ospedaliera.

Il Pnrr, quindi, si è posto fin dall’inizio l’obiettivo di “accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese” (56). Perciò, le consistenti risorse destinate ai territori meridionali vanno correttamente impiegate al fine di ridurre i divari tra le due parti del Paese nelle infrastrutture fisiche e digitali, nella sostenibilità e nell’ambiente, nella struttura produttiva e nei servizi pubblici (istruzione, sanità e pubblica amministrazione), superando le strozzature e i ritardi che si sono manifestati finora o che rischiano di frenare l’avvio delle decisive fasi operative. L’aspetto cruciale del Piano risiede nella capacità di intensificare e rendere effettivi gli investimenti, attuando, al contempo, le riforme previste, in modo da potenziare la modalità realizzativa degli interventi, con ricadute durevoli sulla produttività e sulla crescita economica del Mezzogiorno e dell’insieme dell’Italia.

#### 4. La nuova governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza

La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (n. 94 del 21 aprile 2023) della legge 21 aprile 2023, n. 4, ovvero della “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Disposizioni concernenti l’esercizio di deleghe legislative”, è volta ad aprire un’auspicabile fase di accelerazione delle procedure per l’esecuzione dei progetti.

La nuova legge si compone di tre parti fondamentali: norme per la riorganizzazione della gestione del Piano (coordinamento, attuazione e monitoraggio); norme per il rafforzamento delle capacità amministrative e la semplificazione delle procedure; norme per le politiche di coesione, con l’intento di promuovere una forte connessione tra gli interventi e l’impiego delle risorse del Pnrr e quelli del Fsc. La modifica del sistema di *governance* ha previsto l’istituzione di una Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio, alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr. Tale struttura è chiamata a svolgere i compiti di coordinamento, vigilanza e stimolo delle iniziative di attuazione del Piano (precedentemente incardinati presso il Ministero dell’economia e delle finanze), ai quali si aggiunge quello di punto di contatto con la Commissione europea sul Pnrr. Al Mef continua a operare l’Ispettorato generale per il Pnrr, collocato all’interno della Ragioneria generale dello Stato, mantenendo le funzioni di controllo, monitoraggio e rendicontazione, ma svolgendo, in generale, un’attività di collaborazione e supporto per la Struttura di missione. Inoltre, sempre con lo stesso provvedimento, è stata soppressa l’Agenzia per la coesione territoriale e pure le sue competenze sono state trasferite al DPCoe, con la formazione di un’unità specifica al suo interno, denominata “Nucleo per le politiche di coesione” (Nupc).

In attesa della relazione semestrale sullo stato di attuazione e sull’andamento del Piano annunciata per il mese di maggio da parte del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, ma anche nelle more della Terza relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse del Pnrr allocabili territorialmente – rilevato che l’ultima elaborazione semestrale è ferma ai dati del 30 giugno 2022 – da parte del Dipartimento per le politiche di coesione, è opportuno riportare le valutazioni effettuate nel corso dell’informativa urgente del Governo alle Camere del 26 aprile 2023 sullo svolgimento del Piano, con particolare riguardo alla revisione del modello di *governance*.

Il Ministro, innanzitutto, ha indicato tre questioni centrali in via di soluzione per superare le criticità emerse per l’accesso al finanziamento europeo della terza rata di 19 miliardi per il Pnrr: i piani urbani integrati di Firenze e Venezia, la promozione del teleriscaldamento efficiente e le linee guida per le concessioni portuali. Inoltre, ha fatto riferimento alle problematiche generali del Piano, legate al ritardo nell’avvio degli interventi (dovuti

(54) Istat, *I divari territoriali nel Pnrr: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, Roma, 25 gennaio 2023, 1, in <[www.istat.it/it/archivio/280052](http://www.istat.it/it/archivio/280052)>.

(55) *Ibidem*.

(56) Presidenza del Consiglio dei ministri, *Gli obiettivi trasversali del Pnrr*, Roma, 30 novembre 2021, in <[www.governo.it](http://www.governo.it)>.

soprattutto ai tempi di valutazione dei progetti), al frazionamento delle iniziative (e all'inadeguatezza di alcuni dei soggetti attuatori), all'incremento dei prezzi delle materie prime. Il nuovo provvedimento di legge prova a fornire una prima risposta a queste insufficienze e alle osservazioni contenute nella relazione della Corte dei conti, attraverso la stabilizzazione del personale e il rafforzamento delle strutture delle unità di missione, oltre che con una serie di ulteriori semplificazioni rispetto a quelle adottate dal Governo precedente.

L'altro elemento di approfondimento da parte del Ministro è rappresentato dall'individuazione di alcune criticità del primo semestre, in modo da permettere di affrontarle prima della fase di verifica con la Commissione europea sui risultati della prima metà del 2023, riuscendo a preservare gli obiettivi finali con una variazione di quelli intermedi. Tra i problemi da mettere a fuoco e risolvere, sempre secondo il Ministro, vi sono: la realizzazione di asili nido frutto di progetti esistenti, che non potevano tener conto delle regole del Pnrr e, perciò, hanno subito una complicazione dell'*iter* di spesa e rendicontazione; lo sviluppo dell'industria cinematografica e, in particolare, il progetto per Cinecittà, che potrebbe non riuscire a rispettare le scadenze per motivi tecnici; la sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale, che ha visto la presentazione di un numero di proposte inferiore a quello preventivato. Sul conseguimento degli obiettivi al 30 giugno 2023, la Corte dei conti ha lanciato un allarme, richiamando il caso dei lavori delle colonnine di ricarica dei veicoli elettrici e un difetto complessivo di programmazione che ha generato un serio ritardo, non per scendere su un terreno improprio di valutazione, ma per sollecitare tempestività ed efficienza nell'azione amministrativa e scongiurare il rischio di una riduzione del contributo finanziario europeo relativo alla quarta rata, che ammonta a 16 miliardi.

In ogni caso, il Governo italiano ha avviato un'interlocuzione con la Commissione europea allo scopo di una rimodulazione del Pnrr – cercando di accertare i progetti che non potranno essere completati entro il 2026 e di spostarli sul Fondo di sviluppo e coesione, che ha una scadenza al 2029 – e di un'integrazione del Piano con il programma *REPowerEU*, che comporta nuovi interventi promossi a seguito della guerra in Ucraina e della crisi energetica. Il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, nel corso della informativa al Senato, ha precisato che: “La Commissione ha immaginato, con l'approvazione del *REPower*, un sistema per il quale i singoli Paesi membri possano preparare il loro programma, che diventerà un capitolo aggiuntivo, quindi andrà a modificare e a implementare il Piano nazionale di ripresa e resilienza per poter raggiungere alcuni degli obiettivi fondamentali che si trovano all'interno degli obiettivi del *REPower*, che quindi possono essere oggetto di scelta da parte dei singoli Paesi membri e che accompagneranno la fase di rimodulazione” (57). Il Ministro, poi, ha chiuso la sua informativa alla Camera, sostenendo che, in generale, si intende perseguire “l'obiettivo di spendere tutte le risorse, ma di spenderle bene, in modo efficace, cercando di costruire una dinamica che possa affrontare, in modo molto chiaro, le questioni strutturali del nostro Paese e, in via definitiva, la fase dello sviluppo, anche nella ricucitura delle due parti del Paese” (58).

In tema di rimodulazione del Pnrr, la Fondazione Astrid ha proposto di definire nuovi progetti di investimento “coerenti con le finalità e i criteri di Ngeu e sicuramente realizzabili entro il termine [del 2026], anche perché affidati, nella loro realizzazione, a imprese private dotate delle competenze manageriali e tecniche necessarie (selezionate, ovviamente, mediante procedure competitive)” (59). A questo fine, sono individuati tre interventi dettagliati, legati al percorso di transizione energetica e innovazione digitale dell'Italia, riguardanti rispettivamente: l'installazione – con il supporto di un credito d'imposta al massimo del 50% – di impianti di produzione di energia rinnovabile sui tetti dei capannoni delle piccole e medie imprese, con un costo di 2,5 miliardi e una platea di 200.000 imprese interessate, rielaborando un'idea avanzata da un'organizzazione di categoria delle Pmi; l'incentivazione del passaggio dal rame alla fibra ottica, per migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese e delle famiglie alle infrastrutture di telecomunicazione ad altissima capacità, con un'iniziativa di sostegno alla

(57) Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee, *Informativa alle Camere sullo stato di attuazione del Pnrr*, Roma, 26 aprile 2023, in <www.politicheeuropee.gov.it>.

(58) Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee, *Informativa del Ministro Fitto alla Camera dei deputati*, Roma, 26 aprile 2023, in <www.politicheeuropee.gov.it>.

(59) F. Bassanini, S. Paparo, *In tema di rimodulazione del Pnrr: tre proposte in linea con gli obiettivi di Next Generation EU*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2023, 1. Nella stessa pagina, gli autori hanno specificato che: “Come è noto, l'art. 21 del Regolamento 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, consente ai Governi nazionali – a certe condizioni – di rimodulare entro il 31 agosto 2023 i loro Piani Nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr). A tal fine, il Governo ha avviato un lavoro di verifica e monitoraggio dell'attuazione dei progetti di investimento attualmente inseriti nel Pnrr. Questo lavoro mira innanzitutto a identificare: a) i progetti che risultano irrealizzabili entro i termini perentori stabiliti per l'accesso ai finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility* (Rrf), termine stabilito alla fine del 2026 (per la rendicontazione degli investimenti realizzati); b) i progetti che presentano criticità quanto alla loro compatibilità con i criteri, i parametri e le finalità stabiliti per l'accesso ai finanziamenti stessi. Questi progetti saranno cancellati dal Pnrr (ed eventualmente rifinanziati con risorse provenienti dal bilancio dello Stato o da fondi europei non vincolati dalle regole e dai termini di *Next Generation EU*) e sostituiti con altri progetti idonei, concordati con la Commissione EU nell'ambito della rimodulazione del Pnrr”.

migrazione, impegnando 2 miliardi e portando il numero degli utenti sulle reti più progredite a 10-11 milioni a fine 2026; l'incoraggiamento di azioni significative di recupero di aree rurali abbandonate e di ricomposizione fondiaria in una prospettiva di sostenibilità economica e ambientale, attraverso la riqualificazione di un massimo di 100.000 ettari di terreni agricoli e l'impiego di tecnologie di agricoltura di precisione, prevedendo un supporto di circa 2,3 miliardi a un'ipotesi di questo tipo, avvalorata da alcune tra le più importanti imprese di settore (60).

Sullo stesso argomento, il Presidente di Confindustria ha sollecitato un impegno prioritario del Governo per presentare rapidamente alla Commissione europea le indicazioni di riallocazione dei progetti del Pnrr che l'Italia non può completare entro la scadenza, lanciando l'idea di «destinare buona parte delle risorse che rimarrebbero “scoperte” verso incentivi all'investimento per le imprese, che sono di rapida attuazione e di più sicuro impatto sul Pil, non modificando le regioni di destinazione delle risorse. Se non riusciremo a perseguire questo obiettivo, non sarà utile per il Paese indebitarsi ulteriormente senza aver realizzato progetti che generano crescita» (61). Va rilevato, altresì, che lo spostamento eventuale di progetti dal Piano al Fsc deve tener conto del vincolo di spesa attribuito alle risorse del Fondo stesso, per l'80% riservate alle aree del Mezzogiorno. Inoltre, anziché congelare l'intera strategia nazionale di coesione 2021-2027, in attesa delle scelte di rimodulazione del Pnrr, si potrebbe valutare di portare all'approvazione del Cipess la dotazione di circa 50 miliardi non ancora attivati del Fsc e di procedere a un finanziamento progressivo dei programmi in base alle priorità, in modo da mettere finalmente in moto questa leva di sviluppo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Naturalmente, questa decisione non può prescindere dalla necessità di operare contestualmente per un netto potenziamento della capacità di spesa delle amministrazioni meridionali e per l'adozione di meccanismi in grado di accelerare la realizzazione degli interventi.

A sua volta, la Fondazione Merita – Meridione Italia ha presentato un *position paper* dedicato al Pnrr, al Mezzogiorno e ai giovani, in cui auspica che l'attuazione del Piano abbia successo, trattandosi di “un'occasione straordinaria per ricostruire le basi dello sviluppo economico e civile del nostro Paese”, ma richiedendo che tutti si cimentino «con gli ostacoli che nei due decenni passati hanno portato alla progressiva contrazione degli investimenti pubblici [...], dalla carenza di capacità progettuale al ginepraio amministrativo, dai diritti di veto alla cultura del “no”» (62). Secondo Merita, la nuova normativa può servire a irrobustire il ruolo di conduzione e coordinamento della fase di esecuzione del Piano, anche se non appare “del tutto coerente con l'esigenza di accelerare la realizzazione del Piano [...] la disposizione che prevede per ogni ministero la possibilità di riorganizzare l'unità di missione preposta alla realizzazione del Pnrr, anche trasferendone le funzioni ad altra struttura: il rischio è che la fase di riorganizzazione finisca in realtà per allungare ulteriormente i tempi di realizzazione degli interventi” (63).

Nell'ultima parte di questo testo, si passa all'indicazione di alcune proposte per il miglioramento del livello di *execution* del Piano, che riguardano: il coordinamento reale tra le amministrazioni centrali e la Struttura di missione, anche allo scopo di un'interazione effettiva nell'impiego dei fondi del Pnrr e del Fsc; una più forte condivisione delle iniziative tra Governo, regioni e comuni, fornendo competenze tecniche agli enti territoriali (attraverso Struttura di missione, Cassa depositi e prestiti, Invitalia) ed esercitando poteri sostitutivi in caso di ritardi o inadempienze; la concentrazione dei finanziamenti su progetti di grande valore strategico, attuabili entro il 2026; il rafforzamento delle politiche industriali e dei meccanismi di incentivazione produttiva di tipo automatico (attraverso il rifinanziamento del credito d'imposta per gli investimenti al Sud, l'ulteriore promozione di contratti e accordi di sviluppo, la prosecuzione delle iniziative per l'imprenditorialità giovanile e femminile) (64).

La Fondazione Merita, infine, ha espresso una preoccupazione per come si sta configurando il progetto di autonomia differenziata, che, nel caso assegnasse alle Regioni “la competenza esclusiva in materie come le infrastrutture di interesse nazionale nei campi dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, come il sistema scolastico e la ricerca scientifica e tecnologica”, rischierebbe di minare alla base il tentativo di costruzione di una *governance* efficace del Piano (65). Per questo motivo, Merita suggerisce una correzione del disegno di legge in

(60) *Ivi*, 2-8.

(61) Confindustria, *Bonomi al Messaggero: i fondi residui del Pnrr vadano alle imprese. Trasformare il Mes in uno strumento per sviluppo industriale e competitività*, Roma, 2 maggio 2023, in <[www.confindustria.it](http://www.confindustria.it)>.

(62) C. De Vincenti (a cura di), *Il Mezzogiorno dei giovani nel Pnrr*, Napoli, 5-6 maggio 2023, 1, in <<https://agendasud2030.fondazionemerita.it>>.

(63) *Ivi*, 4-5. Il *position paper*, nel brano successivo, evidenzia uno snodo fondamentale: “In ogni caso, è chiaro che siamo in una fase cruciale per l'attuazione del Pnrr: impegni di spesa molto rilevanti dal 2023 al 2026, riorganizzazione della governance, ridefinizione degli investimenti prioritari. Dalla soluzione di questo trilemma passa il successo della più grande operazione di rilancio dello sviluppo economico e civile del nostro Paese dai tempi della Cassa per il Mezzogiorno”.

(64) Cfr. C. De Vincenti (a cura di), *Il Mezzogiorno dei giovani nel Pnrr*, cit., 5-6.

(65) *Ivi*, 7.

questione, che escluda dalla prima attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione le materie di rilievo diretto per il Pnrr, impedisca il trasferimento di funzioni, fino alla definizione dei Lep, per tutte le materie relative a diritti civili e sociali e preveda poteri sostitutivi dello Stato nelle materie in cui una regione mostri incapacità di gestione (66).

##### 5. Conclusioni. Dalle “policrisi” alla crescita economica

Il passaggio a un nuovo paradigma di sviluppo non è mai semplice. Il riassetto di un'economia e di una società procede sempre mediante una scomposizione degli equilibri precedenti, che necessitano di un sovvertimento e di una capacità creativa inusitata, prima di trovare una diversa sistemazione. Il tempo in cui viviamo è il frutto di una lunga età di turbolenze e transizioni, che non ha ancora iniziato la sua fase di assestamento. Il panorama dell'ultimo mezzo secolo è stato costellato dai colpi di crisi ripetute, a partire dall'innalzamento dei prezzi petroliferi e dalla stagflazione degli anni Settanta del secolo scorso, fino al crollo economico e finanziario del 2007-2014. Dopo di allora, il mondo ha dovuto affrontare pandemia, guerra e crisi energetica, ma anche avversità climatiche e ambientali, in un susseguirsi di forti scosse, brevi riprese e pesanti ricadute. Questa sequenza ha consegnato alla storia e all'attualità una realtà segnata da “policrisi”, ovvero da un insieme di notevoli perturbazioni che è più grande della somma delle sue parti. Il termine è stato coniato da Edgar Morin e Anne Brigitte Kern nel 1999 per descrivere “crisi intrecciate e sovrapposte”, che non rappresentavano più una singola minaccia, ma la “complessa interconnessione di problemi, antagonismi, crisi, processi incontrollati con la crisi generale del pianeta” (67).

Lo storico Adam Tooze, in un contributo dal titolo rivelatore (*Welcome to the world of the polycrisis*), ha rilanciato questa espressione, rimarcando la differenza sostanziale con i periodi passati di una crisi che richiede soluzioni sempre più articolate: “Immaginare che i nostri problemi futuri saranno quelli di cinquant'anni fa significa non capire la velocità e le proporzioni della trasformazione storica” (68). Nello scenario odierno, vi sono molteplici fonti di incertezza, che complicano le prospettive economiche: la questione energetica europea, intimamente connessa con l'andamento della transizione ambientale e con la realizzazione degli interventi per la ripresa; l'evoluzione dell'inflazione e il rapido incremento dei tassi di interesse; la sfida monetaria globale e la tenuta dell'euro; la trasformazione o il decadimento del sistema industriale; la mancanza di una visione strategica per l'elaborazione di un nuovo modello di sviluppo.

Questi motivi di crisi si intrecciano con un conflitto costantemente in bilico tra minacce di *escalation* e possibilità di tregua e con gli imprevedibili sbocchi degli assetti geopolitici. Sul versante di un cupo pessimismo si colloca un economista come Nouriel Roubini, che, al cospetto di pressioni stagflazionistiche capaci di comprimere un debito pubblico e privato di enormi dimensioni (salito dal 200% del Pil nel 1999 al 350% nel 2021), preconizza un “inevitabile schianto” (69). Anche perché una tale massa finanziaria, invece di stimolare gli investimenti in nuovo capitale, si riversa nella spesa per consumi e, spesso, in “elefanti bianchi” (ovvero, progetti infrastrutturali inutili). Per i Paesi fragili e con un indebitamento eccessivo, quale l'Italia, il rischio è plurimo: costi di finanziamento in forte aumento, redditi e ricavi in calo e valori patrimoniali decurtati.

Le attese per il 2023 appaiono controverse, anche se la realtà dei fatti sembra puntualmente smentirle con andamenti economici più rosei del previsto. Da un lato, per il primo semestre, si presume qualche miglioramento sia dell'inflazione che delle disponibilità energetiche, dall'altro, limitandosi all'Europa, le ingenti somme spese per proteggere l'economia dai costi elevati dell'energia e il pieno impatto degli aumenti dei prezzi potrebbero portare a una nuova stagnazione inflattiva, nel corso dell'anno, seguita da una ripresa lenta. Inoltre, “il prossimo scontro tra inasprimento monetario e sostenibilità fiscale” potrebbe avere come teatro il nostro Paese e, se la Bce dovesse continuare a rialzare i tassi, il bilancio italiano sarebbe sottoposto a un consistente *stress* (70).

Secondo i redattori del Collins English Dictionary, la parola dell'anno per il 2022 è stata “permacrisi”, intesa come “un lungo periodo di instabilità e insicurezza” (71), che richiama l'idea di un'epoca di crisi non ancora conclusa. La costruzione di un nuovo paradigma dipende, dunque, dall'evoluzione e dal condizionamento reciproco dei tre *shock* (geopolitico, energetico ed economico-finanziario), che pervadono il contesto attuale. Il compianto David Sassoli scriveva, ricordando proprio Edgar Morin nel centenario della nascita, che “l'Europa può svolgere un ruolo da protagonista e indicare nuovi modelli capaci di conciliare crescita economica e sostenibilità”

(66) *Ibidem*.

(67) E. Morin, A.B. Kern, *Homeland Earth: A Manifesto for a New Millennium*, Cresskill, Hampton Press, 1999, 73-74.

(68) A. Tooze, *Welcome to the world of the polycrisis*, in *Financial Times*, 28 ottobre 2022.

(69) N. Roubini, *The Unavoidable Crash*, in *Project Syndicate*, 2 dicembre 2022.

(70) H. Curr, *Prepare for rising tensions between fiscal and monetary policy*, in *The Economist*, 18 novembre 2022.

(71) Collins English Dictionary, *Word of the year 2022: Permacrisis*, in <[www.collinsdictionary.com/woty](http://www.collinsdictionary.com/woty)>.

(72). Senza questa ingegnosit  e forza di innovazione, accompagnata da un eccezionale impegno per il rilancio dell'unit  europea, sar  molto difficile uscire da questa fase di "policrisi", provando a completare una transizione intricata e piena di incognite.

In ogni caso, la "grande transizione in corso", del tutto diversa dalle trasformazioni del XX secolo, annuncia la nascita di un nuovo paradigma economico-sociale, che sar  il frutto dello scontro tra valori, potenzialit  e prospettive affatto diversificate. Da un lato, vi   un mondo in bilico tra incertezze, paure e crisi ricorrenti, che sono anche il prodotto di un riassetto disordinato dell'egemonia geopolitica globale e dei venti di guerra che spirano in molte parti del pianeta. Dall'altro, esiste un mondo consapevole degli enormi progressi raggiunti dalla scienza, dalla cultura e dalla tecnologia, delle straordinarie possibilit  offerte dall'interazione tra gli uomini e dall'interdipendenza tra le economie per inverare l'avanzamento della societ  e della condizione umana, attraverso un nuovo processo di integrazione, basato su una combinazione inedita tra pubblico e privato, tra libert , democrazia e sviluppo in ogni parte della terra.

Il bivio non   di poco conto, ma la "Grande Illusione" – come la chiamava Norman Angell (73) – di far prevalere la logica della chiusura, del conflitto e del predominio sulle ragioni della competizione costruttiva e della condivisione, della collaborazione e della spinta all'innovazione ha il respiro corto e non tiene conto dei grandi rivolgimenti della storia, che nel lungo periodo hanno teso a prediligere il destino dell'uomo e a favorire il miglioramento delle sue condizioni di vita. Per queste ragioni, appare decisivo il compimento del percorso avviato con le strategie europee di ripresa e resilienza, frutto dell'apertura, dopo una successione di crisi esogene, di una fase di assunzione comune di responsabilit  e ricerca di un nuovo itinerario di crescita economica. La conclusione di questo tragitto non   scontata, sottoposta com'  alle inquietudini di una realt  in profonda metamorfosi e ai timori di un cambiamento di cos  vasta portata. Eppure, proprio in momenti come questo, l'Italia e l'Europa hanno mostrato il meglio di s . Il nostro Paese, che ha sofferto pi  degli altri per pandemia e turbolenze economiche, ha ricevuto la quota preponderante di risorse del Pnrr: sta a tutti noi, senza distinzioni artificiali, provare a disegnare, con il successo di un risveglio italiano, un'avvenire europeo di progresso.

\* \* \*

---

(72) D. Sassoli, *Una fonte di grande ispirazione, per il futuro dell'Europa*, in M. Ceruti (a cura di), *Cento Edgar Morin. 100 firme italiane per i 100 anni dell'umanista planetario*, Milano-Udine, Mimesis, 2021, 25.

(73) Cfr. N. Angell, *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*, London, Heinemann, 1910.