

# La rimodulazione del PNRR: problemi e opportunità<sup>1</sup>

di Franco Bassanini

Voglio innanzitutto dire che condivido al cento per cento il position paper di Merita illustrato poco fa da Claudio De Vincenti<sup>2</sup>. A partire dall'appello iniziale ad evitare polemiche pretestuose. Il successo del Pnrr è molto importante per il Paese: dunque la sua attuazione non deve essere oggetto di strumentalizzazioni politiche. Aggiungo che, per ovvie ragioni, questo appello riguarda anche e in primo luogo l'opposizione. Certo, il ruolo dell'opposizione in una democrazia è innanzitutto quello di criticare quello che fa il governo, e di avanzare, quando ne ha, proposte alternative; ma le critiche non possono essere pregiudiziali e devono essere argomentate e ragionevoli.

Nel caso del PNRR, a me pare evidente che il governo non può non prendere atto - anche al fine di giustificare le innovazioni che ritiene necessario introdurre nel PNRR - di alcune criticità e di alcune carenze che derivano dall'operato dei governi precedenti (spesso motivate dalle condizioni nelle quali essi hanno dovuto operare). Poiché non si può negare che queste carenze e queste criticità oggettivamente ci sono, sbaglierebbe a mio avviso l'opposizione se assumesse una linea di pregiudiziale rifiuto di fronte alle modifiche al PNRR che il Governo proporrà.

Nella costruzione del PNRR, inizialmente - anche perché c'erano vincoli temporali molto molto stretti - i governi Conte e poi Draghi si sono limitati a raccogliere i risultati di una sorta di censimento di tutti i progetti che si trovavano nei cassetti delle Pubbliche Amministrazioni, buoni o meno buoni, realizzabili o meno realizzabili: gran parte di questi progetti sono stati quindi inseriti nel PNRR senza una rigorosa selezione e senza una valutazione della loro qualità e realizzabilità. Ne è derivata da una parte una microframmentazione eccessiva degli interventi previsti (poco meno di 200.000), dall'altra l'emergere di criticità rilevanti per alcuni tra essi (si pensi, solo per fare un esempio, agli stadi di Firenze e Venezia, inseriti in piani di rigenerazione urbana non

---

<sup>1</sup> E' il testo, riveduto e corretto, dell'intervento al Convegno su *Agenda Sud 2030, giovani, lavoro, futuro*, organizzato dalla Fondazione Merita - Meridione Italia, e tenuto a Napoli il 5-6 maggio 2023.

<sup>2</sup> *Il Mezzogiorno dei giovani nel PNRR*, position paper a cura di Claudio De Vincenti, presentato al convegno di cui alla nota 1 (<https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/posi/position-paper-pnrr.pdf>)

finanziabili con risorse europee perché relativi a aree carenti dei requisiti prescritti per questi interventi). Insistere sul finanziamento e sull'attuazione di questi progetti esporrebbe il nostro Paese al rischio di un insuccesso nella realizzazione del PNRR: esso, infatti, occorre ricordarlo, non ha come obiettivo il mero finanziamento di riforme e investimenti, ma la effettiva realizzazione delle riforme e degli investimenti e il conseguimento degli effetti che si prevede ne derivino in termini di incremento del potenziale di crescita del Paese, di progressi nella transizione ecologica e digitale, di rafforzamento della coesione sociale. Non basterà dunque dimostrare che gli investimenti sono stati finanziati, e neppure che sono stati effettivamente realizzati, perché decisiva sarà la valutazione del loro impatto (*out come*).

Come ormai è a tutti noto, un insuccesso, anche parziale, nell'attuazione del PNRR italiano avrebbe conseguenze gravissime anche ai fini dello sviluppo positivo delle prospettive di evoluzione delle politiche europee. Infatti, più di un terzo delle risorse complessive del Recovery and Resilience Facility di Next Generation EU è attribuito all'Italia, e dunque sarà gestito dall'Italia, sarà investito dall'Italia; se l'Italia non riuscisse a rispettare in tutto o in parte gli impegni presi, se non riuscisse a realizzare i progetti finanziati dal PNRR italiano, se non riuscisse a conseguire gli obiettivi stabiliti, tutti i governi dei Paesi cosiddetti frugali ne trarrebbero argomento per opporsi a un ulteriore ricorso alla grande risorsa che Next Generation EU ha finalmente attivato: che è la disponibilità dei mercati finanziari globali a finanziare progetti europei di investimento attraverso la sottoscrizione di titoli di debito pubblico europeo. Questi titoli hanno trovato finora sui mercati collocamento a condizioni particolarmente vantaggiose; e infatti anche Paesi come la Spagna che inizialmente non avevano fatto ricorso ai loans previsti da NGEU, perché il finanziamento europeo non presentava per loro significativi vantaggi rispetto al ricorso a emissioni di titoli di debito sovrano nazionale, hanno invece cominciato ora a utilizzare anche questa parte del programma NGEU perché ne apprezzano gli indubbi vantaggi in termini di durata e costi del finanziamento a debito. La questione è importante, perché è del tutto evidente che la transizione ecologica, la trasformazione digitale, la necessità di rafforzare il sistema di difesa europeo e/o nazionale dopo l'aggressione russa all'Ucraina, richiederanno ingenti investimenti, anche ben oltre il 2026, e dunque il modello di NGEU dovrà essere replicato, piaccia o non piaccia ai governi sostenitori della linea del rigido rigore fiscale.

Penso dunque che abbia fatto bene il Governo a richiedere alla Commissione europea la flessibilità necessaria per una rimodulazione del PNRR, che consentirà di stralciare

(ed eventualmente rinviare ad altre fonti di finanziamento) progetti di investimento di difficile realizzabilità nei tempi prescritti da NGEU, o progetti che, pur realizzabili, non appaiono in grado di produrre i benefici previsti in termini di incremento del potenziale di crescita del Paese o di contributo alla transizione ecologica e digitale o di mitigazione dell’impatto sociale della doppia transizione. Occorre essere tuttavia consapevoli che la rimodulazione del PNRR non sarà un’impresa facile, ma al contrario richiederà uno straordinario convergente impegno del Governo, delle istituzioni regionali e locali, e delle principali imprese pubbliche e private. Credo che tutti, per quanto è nelle loro possibilità, debbano concorrervi; e che decisiva sarà la capacità, del Governo e di tutti gli altri attori istituzionali e economici coinvolti, di mettere da parte la difesa di logiche di parte o di interessi aziendali o locali, privilegiando l’efficacia complessiva di un complesso di riforme e di interventi che nell’insieme rappresenta un’occasione unica e probabilmente irripetibile per fare uscire il paese da un destino di stagnazione e declino e attrezzarlo a fronteggiare le sfide dei prossimi decenni.

Tutti dobbiamo augurarci che il Governo riesca a vincere questa sfida. Ovviamente è troppo presto per dire quante siano le probabilità di successo.

Un aiuto può venire (ma anche in tal caso l’esito non è affatto scontato) da un’altra importante innovazione di Next Generation EU. Vorrei dirvela così: NGEU ha scommesso sulla possibilità che anche i Paesi come il nostro che hanno una storica difficoltà a mettere a terra in tempi ragionevolmente rapidi investimenti pubblici di rilevanti dimensioni, possano mettersi in condizioni di superare queste difficoltà grazie a una serie di riforme strutturali che sono parte integrante del PNRR e che rappresentano un preciso vincolo alla erogazione dei finanziamenti europei: un vincolo europeo virtuoso, perché è – a ben vedere - un vincolo a varare e attuare riforme che servono al Paese, che sono cruciali per la sua crescita economica, che sono indispensabili per ridurre i divari territoriali tra il Nord e il Mezzogiorno, che servono ad assicurare un futuro ai giovani del nostro Paese. Un vincolo in qualche modo simile a quello che tra il ‘96 e il ’98, al fine di adempiere alle condizioni poste per l’ingresso nella Unione Monetaria europea, costrinse Prodi e Ciampi a varare una imponente serie di riforme e a realizzare la più importante azione di recupero del controllo della finanza pubblica di questo dopoguerra. Rispetto a quello del 96-98, il vincolo virtuoso introdotto da NGEU ha due caratteristiche strutturali certamente migliorative. Da una parte prevede obiettivi non di breve termine (due anni fra il ’96 e il ’98) ma di medio termine (2021-2026). Dall’altra offre una cospicua dotazione di risorse (in parte a fondo perduto, in parte a credito, ma condizioni molto favorevoli) utili a finanziare

anche l'attuazione delle riforme. Alla fine degli anni Novanta, viceversa, il vincolo a fare importanti riforme per poter staccare il biglietto d'ingresso nell'euro non era accompagnato da una dotazione di risorse, anzi conviveva con la necessità di una rapida e massiccia riduzione del deficit e del debito: così in quegli anni - sono gli anni della mia esperienza di governo – fu giocoforza varare una serie di riforme “con i fichi secchi”, cioè con l'handicap non irrilevante della indisponibilità di risorse da investire per finanziare quegli investimenti che sono quasi sempre collegati ai processi di riforma (pensate per esempio alla digitalizzazione della pubblica amministrazione) o per finanziare le misure necessarie per mitigare l'impatto sociale che, almeno nel breve termine, molte riforme sovente producono.

Dunque, questa volta c'è non solo il vincolo a fare importanti riforme, ma ci sono anche le risorse necessarie per finanziarle. E infatti, si dirà, sulle riforme l'attuazione del PNRR è a buon punto, grazie al lavoro dei governi Conte e Draghi. Ma è proprio così? Certo, sulla carta, a partire dalla riforma della giustizia, dalla riforma della Pubblica Amministrazione e dalla semplificazione delle procedure amministrative, le riforme sono state varate. Ma, se ci guardiamo dentro più attentamente, si tratta spesso di riforme fatte a metà; o di riforme in teoria apprezzabili, ma che già registrano consistenti difficoltà e ritardi nella fase, che in Italia è sempre cruciale, della loro attuazione.

Un esempio è la semplificazione delle procedure di autorizzazione agli investimenti. Ad Astrid abbiamo nei mesi scorsi approfondito il caso della costruzione di nuovi impianti di energia rinnovabile, la cui accelerazione contribuirebbe in modo significativo al conseguimento di tre obiettivi strategici per il paese: la riduzione dei costi di produzione dell'energia e dunque del prezzo dell'energia elettrica, l'indipendenza strategica del paese rispetto ai fornitori di gas e petrolio, l'accelerazione della transizione energetica. Il governo Draghi ha varato importanti misure di semplificazione, in specie con riferimento ai progetti inseriti nel PNRR o nel PNIEC; ma i risultati (in termini di smaltimento dell'enorme numero di progetti di investimento in attesa di autorizzazione) sono stati assai modesti. Abbiamo accertato che ciò era dovuto in parte alla resistenza di diverse amministrazioni restie a dare applicazione alle disposizioni di semplificazioni, ma in parte maggiore alle lacune di queste stesse disposizioni. Con un paper di Astrid abbiamo suggerito un pacchetto di modifiche procedurali e di misure organizzative che il governo Meloni ha in gran parte adottato con il decreto-legge n. 13 dello scorso febbraio, ed ora le cose cominciano a muoversi

o almeno così sembra. C'è da augurarsi che questa prima impressione sia confermata nei prossimi mesi.

La stessa cosa riguarda la questione, che mi è stata posta poco fa, della riforma della nostra pubblica amministrazione. Come il ministro Fitto e il sindaco Manfredi ben sanno, le nostre pubbliche amministrazioni pagano il prezzo di cinquant'anni di blocco del turnover (sia pure sfioracchiato ogni tanto qua e là); e questo le ha impoverite fortemente di competenze, capacità manageriali e tecniche. Basta, al riguardo, la riforma fatta dal governo Draghi? Io penso di no; lo potrei dimostrare se avessi più tempo a disposizione. Mi limito dunque anche qui a un paio di esempi.

Comincio dagli appalti pubblici, cruciali ai fini di rispettare i tempi di attuazione di molti dei progetti di investimento finanziati dal PNRR. Da molti anni (o decenni?) gran parte degli studiosi (e per la verità anche un buon numero di decisori politici) ha evidenziato che, nelle condizioni della Pubblica Amministrazione italiana, non è possibile affidarli al lavoro di decine di migliaia di stazioni appaltanti, molte delle quali sono inevitabilmente inadeguate in termini di dotazione di personale e di capacità tecniche e manageriali: che dunque occorre una drastica revisione del numero delle stazioni appaltanti; e occorre dotare quelle che restano delle risorse umane necessarie, per numero e competenze. A scanso di equivoci sottolineo che la riduzione (e riqualificazione) delle stazioni appaltanti non significa privare le piccole amministrazioni (per esempio i comuni minori) del potere di decidere quali opere pubbliche programmare e finanziare; significa soltanto prevedere che l'esecuzione degli interventi deliberati dalle piccole amministrazioni, e le relative procedure di appalto pubblico siano gestite da una stazione appaltante tecnicamente adeguata, scelta liberamente dalla piccola amministrazione competente tra quelle facenti capo ai grandi enti del territorio (Regione, Prefettura, Comune capoluogo di provincia). La riduzione e la riqualificazione delle stazioni appaltanti hanno fatto oggetto di numerose proposte e anche di vari provvedimenti, con risultati assai modesti. Le dispongono oggi gli artt. 62 e 63, e l'allegato II.4, del nuovo codice degli appalti: e ovviamente troppo presto per capire se questa sarà la volta buona.

Non maggiore successo ha avuto l'idea di supplire temporaneamente alle carenze di capacità tecniche e manageriali di molte pubbliche amministrazioni mediante un piano straordinario di reclutamento integrato dalla creazione di strutture tecniche speciali di sostegno alle pubbliche amministrazioni minori. I provvedimenti adottati in tal senso dal Ministro Brunetta non hanno avuto i risultati sperati, anche perché il trattamento

previsto per i nuovi addetti non è risultato sufficiente ad attrarre competenze adeguate o a evitare una successiva loro migrazione verso il settore privato.

Quanto alla governance del PNRR, fin dall'inizio ho avuto occasione di esporre l'opinione che la regia della costruzione e poi dell'attuazione del piano dovesse far capo al Presidente del Consiglio, non al Ministero dell'Economia e delle Finanze; a quest'ultimo, è giusto affidare compiti di monitoraggio, rendicontazione e contabilizzazione, che fanno parte della cultura del Ministero di via XX Settembre e per i quali esso dispone di strumenti adeguati e consolidati. I poteri di promozione, di impulso, di coordinamento, di sollecitazione, compresi eventuali interventi sostitutivi, sia nel caso delle riforme che nel caso dei progetti di investimento, non possono invece che spettare alla testa del Governo, al presidente del Consiglio, che, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, ha la responsabilità di dirigere la politica generale del Governo e dispone dei poteri per promuovere e coordinare le attività di tutte le amministrazioni. Dato che il Presidente del Consiglio si deve occupare di mille cose (e ha impegnativi compiti di rappresentanza del paese a livello europeo e internazionale che ne consumano molto del tempo), è poi ovvio che il Presidente del Consiglio deleghi l'esercizio quotidiano di questi poteri di promozione, impulso e coordinamento a un Ministro senza portafoglio di sua fiducia, riservandosi di intervenire personalmente solo nei momenti cruciali. Dunque, lo spostamento della regia del PNRR a Palazzo Chigi con la successiva delega a un Ministro dedicato rispondeva a un'esigenza evidente, che molti di noi avevano già identificato da tempo e che non so per quale ragione non era stata presa in considerazione dai Governi Conte e Draghi.

Al Ministro Fitto – forse anche grazie alla sua esperienza di amministratore di una regione del Mezzogiorno – va invece il merito di avere dato rilievo alla stretta connessione che esiste tra le risorse disponibili per il PNRR e le altre risorse dei fondi strutturali e dei fondi di coesione e di averne tratto le conseguenze in termini di governance. Questa connessione è straordinariamente rilevante non solo perché uno degli obiettivi fondamentali del PNRR è il superamento dei divari territoriali nello sviluppo economico, ma anche perché consente di costruire una risposta efficiente a un problema cruciale: quello che nasce dal fatto che diversi importanti progetti di investimento non possono essere completati nell'ambito dei termini temporali del PNRR e dunque debbono essere finanziati con risorse rendicontabili in tempi più lunghi, come sono quelle provenienti da altri fondi europei. Aver colto questa connessione, e avere unificato sotto un'unica responsabilità politica l'attuazione del PNRR e la responsabilità delle politiche di coesione, consente al Governo, e per esso

al Ministro Fitto, di intervenire con intelligenza, “di punta e di tacco”, in modo da spostare progetti non completabili nel breve tra quelli che saranno finanziati da fondi che hanno scadenze temporali più lunghe nel tempo, concentrando invece le risorse del PNRR sui progetti ragionevolmente completabili entro il 2026.

Ancora due annotazioni e chiudo: la prima è già stata sottolineata anche da Claudio De Vincenti. La formulazione originaria del PNRR (Governi Conte e Draghi) presentava un'altra carenza di fondo, oltre a quelle che ho già sottolineato: la sottovalutazione dei moltiplicatori che possono derivare dal contributo delle imprese e degli investimenti privati, se adeguatamente incentivati. Sul punto avevamo, Claudio De Vincenti ed io, attirato l'attenzione dei decisori politici fin dall'inizio: per quanto rilevanti siano le risorse di cui dispone il PNRR, i risultati in termini di strutturale incremento del potenziale di crescita del Paese e di accelerazione della doppia transizione rischiano di essere modesti se non si provvede a creare - mediante riforme, semplificazioni amministrative e incentivi - un ambiente favorevole alla attrazione di investimenti privati: non solo per il moltiplicatore che gli investimenti privati generano rispetto alle risorse pubbliche impiegate, ma anche perché l'investimento privato evita le criticità che le pubbliche amministrazioni come soggetti attuatori presentano in termini di insufficienti capacità tecniche o manageriali o di complessità delle procedure pubbliche di decisione e attuazione.

È dunque auspicabile – come hanno già detto De Vincenti e ora Vito Grassi – che il nuovo PNRR corregga questa lacuna; che nella rimodulazione si faccia molto più leva sulla capacità di investimento del sistema imprenditoriale italiano (e non solo), attraverso un'ulteriore semplificazione degli oneri regolatori e burocratici e attraverso incentivi (come il credito d'imposta); ovviamente con misure e clausole di preferenza per il Mezzogiorno, intese ad evitare che questo intervento risulti territorialmente squilibrato, per effetto della squilibrata distribuzione territoriale delle forze imprenditoriali nel nostro Paese.

Un ultimo cenno vorrei dedicare all'autonomia differenziata. Essa risponde alle esigenze di un Paese variegato come l'Italia, dove le diverse vocazioni dei territori possono rappresentare una ricchezza per tutti, se opportunamente valorizzate. Così come è scritta in Costituzione, l'autonomia differenziata non ha niente a che fare con la secessione dei ricchi, come teme il vescovo Di Donna. Ma la sua preoccupazione potrebbe rivelarsi fondata, se invece fosse realizzata male. Ed è ciò che temo stia avvenendo.

Un gruppo di studiosi di Astrid coordinato da Giuliano Amato, da Giorgio Macciotta e da me ha recentemente inviato un importante paper in materia al Ministro Calderoli. Abbiamo dimostrato innanzitutto che la Costituzione non prevede affatto che intere materie possano essere trasferite alla competenza delle Regioni che le hanno richieste, ma solo che lo si possa fare per specifici compiti e funzioni nell'ambito di queste materie; e solo se si dimostra che questo può portare tangibili vantaggi in termini di qualità delle prestazioni e dei servizi per i cittadini di quelle regioni, ma si dimostra anche che, nel contempo, non si aggraveranno i divari territoriali nei confronti dei cittadini residenti in altre regioni (di più, non si ritarderà il raggiungimento dell'obiettivo, prescritto dalla Costituzione, di graduale superamento di questi divari territoriali). Per far ciò occorre innanzitutto dare attuazione a una disposizione costituzionale rimasta finora in gran parte inattuata, quella che prescrive di determinare i livelli essenziali delle prestazioni necessari per assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale, superando, per l'appunto, gli attuali divari territoriali. Con riguardo, ovviamente, non alle sole prestazioni di competenza delle regioni, ma anche a quelle di competenza dello Stato, degli enti locali e di altri enti pubblici (come l'INPS, che eroga prestazioni essenziali ai fini dell'esercizio dei diritti di cui all'art. 38 della Costituzione).

La determinazione di questi livelli essenziali andrà accompagnata dal reperimento delle risorse necessarie a finanziarli: nel quadro dell'unità della finanza pubblica (e della sua sostenibilità) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e il loro finanziamento rappresentano il prodotto di una complessiva, cruciale, scelta di programmazione delle risorse, che precede necessariamente ogni decisione di attribuzione di nuovi compiti e funzioni (e relativi finanziamenti) a singole Regioni: è una scelta che per Costituzione appartiene al Parlamento, attenendo all'esercizio dei diritti e delle libertà della prima parte della Costituzione e alle scelte fondamentali di finanza pubblica (art. 81 della Costituzione). Di qui l'incostituzionalità delle disposizioni contenute nella legge di bilancio per il 2023, che, nel tentativo di accelerare l'attribuzione ad alcune Regioni della autonomia differenziata, prevede che si possa procedere senza una completa determinazione dei livelli essenziali di tutte le prestazioni pubbliche attinenti ai diritti civili e sociali, senza garantire a tutte adeguati finanziamenti, ed escludendo il Parlamento dalle scelte in materia. La conseguenza è che alto finirebbe ad essere il rischio che diverse prestazioni essenziali restino prive di finanziamenti, innanzitutto nelle regioni svantaggiate del Paese, ma in qualche caso perfino in tutto il Paese. E altrettanto elevato sarebbe il rischio, se non la certezza, che



la riforma sia poi bocciata dalla Corte Costituzionale, se, come sarà inevitabile, alcune Regioni la impugneranno. È dunque auspicabile che Governo e Parlamento fermino il percorso intrapreso con la legge di bilancio per il 2023 e con il disegno di legge Calderoli, riportando l'attuazione della autonomia differenziata nei binari stabiliti dalla Costituzione.