INTERVISTA AD ANNALISA GIACHI: PNRR, QUESTO SCONOSCIUTO O SOTTOVALUTATO

Posted on 11 December 2022 by Annalisa Giachi

Category: Pensare il pluriverso

A cura della Redazione

1. ***Da oltre un anno si fa un gran parlare di Pnrr, ma di cosa si tratta esattamente? Quando nasce e con quali finalità? Come lo spiegherebbe ad un comune cittadino?***

Nel 2020 la pandemia di Covid-19 ha causato una diminuzione del 6,8% del Pil nella zona Euro rispetto ai livelli del 2019. L'impatto sull'economia italiana è stato particolarmente dirompente: a fronte di un prodotto interno lordo (Pil) pro-capite pari al 95% della media UE nel 2019, il Pil reale dell'Italia è diminuito dell'8.9% nel 2020 e complessivamente del 5% tra il 2020 e il 2021.

Per far fronte alla crisi pandemica, nel luglio 2020 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato il programma di investimenti Next Generation EU (Ngeu) che si compone di diversi fondi, trai quali il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – Rrl, regolamento Ue 2021/241), che ammonta a 672,5 miliardi di euro. Di questi fondi l'Italia è il primo e principale destinatario e utilizzerà ben 191,5 miliardi di euro.

> 2. ***L'Italia come vi partecipa? Quanto è stato stanziato per il nostro Paese?***

Il 30 aprile 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione Ue il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), approvato ufficialmente dal Consiglio Europeo il 13 luglio 2021. Il Pnrr si articola in 6 Missioni e 16 Componenti per un totale di 191,5 miliardi di euro da impiegare nel periodo 2021-2026. Le 6 Missioni sono:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura – 40,32 miliardi
- Rivoluzione verde e transizione ecologica – 59,47 miliardi
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile – 25,40 miliardi
- Istruzione e ricerca – 30,88 miliardi
- Inclusione e coesione – 19,81 miliardi
- Salute – 15,63 miliardi

Nel complesso il Pnrr italiano destina il 27% delle risorse alla transizione digitale e all'innovazione, il 40% alla transizione ecologica e il 40% all'inclusione sociale e al riequilibrio territoriale. Inoltre, all'interno del Piano, sono presenti tre priorità trasversali, ossia non affidate a singoli interventi, ma comuni a ognuno di essi: il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno, a cui si è deciso di destinare ben il 40% delle risorse complessive del Piano.

È importante sottolineare che il Recovery Plan non è un generoso regalo che ci fa l'Europa, ma un debito che dovranno ripagare i nostri figli in cambio – speriamo – di un Paese migliore. Dei 191,5 miliardi del Pnrr 68,9 miliardi sono infatti sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi sono prestiti che dovremo restituire nei prossimi decenni.

> 3. ***A che punto è l'Italia in termini di rispetto degli accordi pattuiti***

> ***con i competenti organi dell'Ue?***

Le principali differenze tra i fondi del Next Generation EU e gli altri fondi europei che gli stati membri hanno conosciuto fino ad oggi programmi sono due: la prima è che i fondi europei sono normalmente fondi a gestione concorrente, ossia gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali, mentre il Next Generation EU è un programma a gestione diretta dello Stato membro beneficiario; la seconda è che i fondi strutturali sono programmi di spesa, mentre il Next Generation EU è un programma *performance based*. Ciò significa che le risorse non vengono concesse in anticipo, ma solo se si è in grado di dimostrare risultati tangibili e sufficientemente rilevanti. Per misurare i risultati da conseguire si utilizzano indicatori qualitativi (traguardi) e quantitativi (obiettivi) di *performance* concordati ex ante e temporalmente scadenzati.

Fatte queste premesse di tipo metodologico, l'Italia è attualmente in linea con il raggiungimento dei *target* e dei milestone ma presenta forti ritardi nella capacità effettiva di spesa. Cosa significa? Significa che l'Italia ha ricevuto regolarmente le prime due *tranche* di pagamento del 2021 e del primo semestre 2022 poiché ad essere erano associati obiettivi e target "relativamente" semplici da conseguire, legati essenzialmente all'emanazione di norme e regolamenti preliminari alla partenza dei progetti, all'avvio di processi di riforma, all'emanazione dei bandi ministeriali per la presentazione dei progetti, allo spostamento sul Pnrr di opere già finanziate con fondi ordinari, attività comunque non scontate che si sono svolte in modo adeguato ed efficace e di cui occorre dare merito al governo Draghi, che ha avuto anche il grande merito di definire la *governance* del Pnrr e di mettere in moto la macchina burocratico-ministeriale necessaria a gestire una partita così complessa.

Purtroppo la spesa effettiva, cioè la capacità di tradurre questi obiettivi in spesa rendicontabile, è stata molto più bassa del previsto: la previsione di

spesa per il 2022, inizialmente di 42 miliardi (Def 2021), è stata poi ridotta a 32 miliardi (Def 2022) e poi a 21 miliardi (Nadef 2022), per cui a dicembre 2022 avremo speso molto meno di quanto necessario con la conseguenza che nel 2023 dovremo poter spendere oltre 40 miliardi, obiettivo piuttosto irrealistico in assenza di provvedimenti eccezionali e di urgenza che consentano di accelerare l'attuazione degli investimenti.

Le cause di questa situazione sono molteplici: imprevisti di natura geologica, incompatibilità ambientali, assenza di autorizzazioni, slittamento dei tempi delle gare e il rispetto della *timeline* per le aggiudicazioni. Insomma, le note inefficienze mai superate dal nostro Paese legate ad una burocrazia asfissiante che premia il non fare piuttosto che il fare. A questo poi si è aggiunta la guerra e il caro energia che hanno portato ad un aumento del 30% del costo medio dei materiali, rendendo molto difficoltoso per le imprese partecipare alle gare.

> 4. ***A suo giudizio, cosa distinguerà il governo Meloni dal governo Draghi in materia di Pnrr? E quale potrà essere il suo margine di manovra in tal senso?***

Il Governo Meloni eredita dunque una situazione complessa e si trova a gestire il Piano *nella fase più difficile*, quella della messa a terra degli interventi e nello *scenario economico* più difficile, quello di una recessione in arrivo, con un'inflazione intorno all'8%. Consapevoli delle difficoltà, non sono mancate dichiarazioni scomposte dei ministri, che si appellano al nuovo scenario economico invocando in misura sempre maggiore cambiamenti al Piano e allungamenti dei tempi. Ipotesi entrambe poco realistiche poiché i cambiamenti al Piano richiedono l'unanimità di tutti i Paesi membri e al momento la Commissione Europea ha categoricamente escluso la possibilità di

un rinvio.

Il Presidente Meloni non può tuttavia permettersi di fallire sul Recovery, perché la colpa, soprattutto di fronte ai media, ricadrebbe esclusivamente sul governo e perché sul piano internazionale il fallimento dell'Italia avrebbe ripercussioni molto gravi sulla nostra reputazione internazionale e azzererebbe qualsiasi possibilità negoziale del nostro Paese su altre partite decisive (a partire da quella dei migranti per finire con la riforma del Patto di stabilità). Cosa fare allora? Il Governo si sta per il momento muovendo sui due piani:

- nel breve periodo, accelerazione dei provvedimenti di semplificazione e ricorso a decreti di accorpamento di norme primarie per facilitare il raggiungimento dei 55 target da completare a dicembre 2022;
- nel medio periodo, riprogrammazione dei fondi europei (utilizzando le risorse non spese del periodo 2014-2020 e quelle del nuovo ciclo 2021-2027) e sostituzione degli interventi non realizzabili nei tempi previsti con trasferimento delle risorse su investimenti più strategici nel settore dell'energia e su altri investimenti prioritari.

Si tratta di provvedimenti che probabilmente non saranno sufficienti ad accelerare i processi di realizzazione del Recovery Plan. Quello che auguriamo e consigliamo al governo è di ricorrere ad una normativa di emergenza che riduca i livelli decisionali, semplifichi drasticamente i processi di autorizzazione e supporti i territori con competenze, personale e interventi decisionali mirati.