

ECONOMIA E FINANZA

L'ATTUAZIONE DEL PNRR ALL' AUTUNNO 2023

Gianfranco Viesti
Novembre 2023



I criteri di scelta dei progetti sono stati definiti dai ministri del governo Draghi senza un coordinamento politico.



La realizzazione degli interventi si è rivelata più lenta di quanto programmato dal governo Draghi.



Con la proposta di revisione del PNRR il governo Meloni sta cercando di dare una propria impronta politica all'insieme degli interventi.

Contenuto

I PRINCIPALI ASPETTI DEL PIANO	2
LA SCELTA DEGLI INVESTIMENTI	2
L'AVANZAMENTO DEL PIANO	3
LA PROPOSTA DI REVISIONE DEL PNRR E IL RePowerEU	3

I PRINCIPALI ASPETTI DEL PIANO

Come ampiamente noto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è particolarmente importante, per la sua dimensione, tanto per l'economia italiana quanto per il successo dell'intero programma europeo del Next Generation. Per un'analisi delle sue principali caratteristiche si rimanda al Rapporto¹ predisposto per la Fondazione Ebert nel 2021.

La sua dimensione così ampia (235 miliardi di euro) è dovuta ai criteri di allocazione delle risorse comunitarie (che hanno privilegiato paesi come l'Italia), alla decisione di utilizzare non solo i contributi ma anche tutte le risorse disponibili sotto forma di prestiti e alla decisione di varare un Fondo Complementare finanziato da risorse nazionali. Il PNRR copre praticamente tutte le politiche pubbliche italiane; è indirizzato, nel solco delle indicazioni comunitarie alla doppia transizione verde e digitale e mira a ridurre le disuguaglianze generazionali, di genere e territoriali interne al paese. Il Piano è molto articolato: 6 Missioni, 16 Componenti, 43 Ambiti di intervento, quasi 300 misure e un numero finale di progetti che può essere stimato in circa 250.000. È un grande piano di opere pubbliche. Le misure del PNRR che si traducono in interventi fisici, ammontano a 108,2 miliardi; molto più sia in valore assoluto sia come quota del totale rispetto a Spagna, Francia e Germania; ciò è positivo visto il fortissimo calo, negli anni Dieci, degli investimenti pubblici; ma, dati i tempi molto lunghi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia, rappresenta un elemento di criticità e di attenzione.

Il PNRR ha rappresentato una importante cesura nel policy-making «multilivello» italiano, riducendo il ruolo delle regioni e accrescendo quello dei comuni. Questi ultimi dovrebbero attivare oltre 40 miliardi di investimenti. Ciò rappresenta una grande novità politica rispetto al primo ventennio del secolo, caratterizzato da un dominante potere delle Regioni. Fra il 2023 e il 2025 i Comuni investiranno ogni anno 12 miliardi in più rispetto ai livelli del 2018-20. Il disegno delle misure del PNRR non tiene conto delle diversità territoriali del paese: è un grande intervento settoriale, con progetti che «cadono» dall'alto nei territori. È prevista una clausola generale che destina il 40% delle risorse al Mezzogiorno.

Al Piano sono legati 527 fra obiettivi e traguardi da raggiungere, semestre per semestre fino al 2026, così come concordati con la Commissione Europea. Il Piano, predisposto nella sua versione finale dal governo Draghi, è stato approvato dal Parlamento italiano nell'aprile 2021 e dalla Commissione Europea nel luglio successivo. Si è subito avviata la fase di attuazione.

LA SCELTA DEGLI INVESTIMENTI

Il Governo ha ripartito (agosto 2021) le responsabilità attuative fra i diversi Ministeri. Poi i diversi Ministeri hanno provveduto alla definizione dei progetti da finanziare, cioè a scegliere che cosa, come e dove verrà fatto e da chi. Così, in (gran) parte sono stati scelti i soggetti (grandi imprese pubbliche, comuni, ASL) che cureranno la realizzazione dei progetti attraverso, principalmente, appalti pubblici, mentre in (piccola) parte sono stati direttamente individuati beneficiari finali (es. imprese, università).

I criteri di scelta dei progetti da finanziare sono stati della massima importanza, ma essi sono stati definiti dai singoli ministri del governo Draghi (in grande misura ministri tecnici) senza un coordinamento politico. Così, a) una parte delle risorse è stata attribuita, per progetti già specificamente individuati nel Piano, a grandi attuatori facenti parte del settore pubblico allargato, come nel relevantissimo caso delle risorse per le reti ferroviarie, destinate in misura quasi totale a RFI (Rete Ferroviaria Italiana); b) una parte è stata direttamente gestita dalle Amministrazioni Centrali titolari dei fondi, che sono attuatori diretti, con appalti, delle misure (è il caso degli interventi per la digitalizzazione della PA o di quelli per la giustizia); c) una parte viene assegnata direttamente a sportello a privati, imprese o cittadini (come per le grandi misure Transizione 4.0 per le imprese e per i bonus per le ristrutturazioni edilizie: si può stimare che esse coprano circa un sesto delle risorse disponibili); d) una parte è stata assegnata a soggetti attuatori pubblici (Regioni, Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali), con risorse in proporzione alla popolazione: è il caso ad esempio degli interventi in materia socio-sanitaria e del lavoro. Infine, e) una parte rilevante delle risorse è stata oggetto di bandi competitivi emanati dalle Amministrazioni Centrali, per Amministrazioni Comunali o altri soggetti pubblici (o partenariati pubblico-privati) territoriali. I casi sono numerosi: scuole e asili nido, rigenerazione urbana, infrastrutture idriche, promozione della ricerca e dell'innovazione. I meccanismi di riparto e di bando attuati finora sono estremamente differenti da caso a caso. In alcuni casi sono accompagnati da modalità di pre-riparto fra regioni.

Con questo meccanismo si è fatta una scelta politica molto importante (e assai discutibile), trascurando l'obiettivo di fornire a tutti i cittadini servizi, a tutti i territori infrastrutture. Il Governo non si è quindi assunto, al netto della clausola generale del 40%, la responsabilità dell'allocazione territoriale degli interventi. L'allocazione territoriale degli interventi (non solo fra Centro-Nord e Sud, ma anche fra regioni, fra città, fra grandi e piccoli comuni, fra aree urbane e aree interne) sarà l'esito finale del processo allocativo delle risorse, ed in particolare del meccanismo dei bandi. Quanto agli interventi nel Mezzogiorno, è possibile che si raggiunga l'obiettivo, ma questo non è garantito. La percentuale di risorse allocate al Sud è intorno al 40% in molti ambiti, ma è particolarmente bassa per gli interventi a favore delle imprese.

¹ <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/17885.pdf>

L'AVANZAMENTO DEL PIANO

Finora l'Italia ha ricevuto 66,9 miliardi (37,9 sotto forma di prestiti e il resto di sovvenzioni), circa il 35 per cento delle risorse messe a disposizione nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Una volta ricevuto il parere positivo da parte del Consiglio Europeo, ad essi si aggiungeranno 18,5 miliardi relativi alla terza rata (richiesta nel dicembre del 2022; la valutazione da parte della Commissione europea sul conseguimento dei relativi traguardi e obiettivi si è conclusa lo scorso 28 luglio con un giudizio preliminare positivo per 54 dei 55 risultati previsti).

L'effettiva realizzazione degli interventi del PNRR si è però finora rivelata più lenta di quanto programmato dal governo Draghi. L'attuazione del Piano è stata immediatamente resa molto più difficile dal forte aumento dei prezzi di energia, materie prime e materiali da costruzione, dovuto prima alla ripresa post-covid e poi, soprattutto, alla guerra in Ucraina. Alla fine del 2022 il costo dei progetti inclusi nel Piano era cresciuto in media di circa il 10 per cento rispetto a quanto inizialmente preventivato. Il governo Draghi ha stanziato fondi di bilancio per i sovra-costi delle opere, ma essi coprono solo in parte le necessità dovute agli aumenti dei prezzi. Hanno inciso sulle tempistiche anche la maggiore rilevanza delle fasi preliminari (normative, amministrative e di progettazione) e i ritardi di alcuni bandi di gara.

Secondo la Terza Relazione del governo sull'attuazione del Piano (maggio 2023), nel complesso le spese sostenute al 28 febbraio 2023 erano pari a circa 25,7 miliardi. L'impiego delle risorse ha riguardato principalmente misure automatiche: i bonus per l'edilizia e i crediti di imposta per le imprese. L'effettivo impiego dei fondi dovrebbe accelerare progressivamente nei prossimi mesi, per raggiungere un picco nel biennio 2024-25, in concomitanza con la fase di più intensa realizzazione dei progetti.

La relazione illustra le cause che hanno reso problematico, per numerosi interventi, il raggiungimento degli obiettivi del Piano, in particolare a causa di aumento dei costi e/o scarsità dei materiali e difficoltà normative, amministrative e gestionali. Risultano 83 interventi con maggiori criticità e quindi a più elevato rischio di fallimento rispetto agli obiettivi del PNRR, per un importo complessivo di 95,5 miliardi, e si tratta prevalentemente di opere di carattere infrastrutturale.

Complessivamente, il Piano italiano ha già ottenuto risultati significativi dal punto di vista finanziario: al giugno 2023 l'Italia, insieme alla Spagna, era l'unico paese ad aver già ricevuto il pagamento di 3 rate da parte della Commissione Europea, per un ammontare totale di 85,6 miliardi (Spagna 37). Ha raggiunto il 28% delle milestone e target previste (la Spagna il 29% e la Francia il 21%): ma il numero complessivo di milestone e target da raggiungere nel caso italiano è ben più alto (527 contro circa 400 e 200 rispettivamente per Spagna e Francia), e molti sono concentrati nei semestri finali e riguardano il completamento

di opere. La selezione dei progetti finanziati è quasi completa: il loro numero totale è estremamente alto: oltre 200.000. Nel 2023 sono fortemente cresciuti sia il numero che gli importi delle gare per lavori pubblici finanziati con il PNRR, specie da parte dei Comuni e del gruppo Ferrovie dello Stato. Vi è una indubbia, forte, accelerazione; ma trattandosi di un'esperienza senza precedenti è difficile valutare se essa sarà sufficiente per realizzare tutti i progetti entro il 2026.

LA PROPOSTA DI REVISIONE DEL PNRR E IL REPOWEREU

Con la proposta di revisione del PNRR e la parallela indicazione dei progetti del RePowerEU, presentate al Parlamento e inviate alla Commissione Europea il 27 luglio scorso, il governo Meloni ha dato una propria impronta politica al Piano. L'obiettivo è stato quello di consolidare il sostegno del tessuto imprenditoriale grazie alla concessione di copiosi incentivi, e di finanziare alcuni grandi progetti in campo energetico delle partecipate di stato (delle quali il governo ha da poco rinnovato integralmente i vertici con esponenti di propria fiducia). Le risorse vengono però reperite riducendo o posticipando una vasta gamma di interventi pubblici diffusi sul territorio, specie in ambito urbano e nella transizione verde.

Il Documento, in primo luogo, contiene diverse revisioni di misure, obiettivi o degli "Operational Agreements" (cioè, le modalità tecniche definite dalla Commissione per la loro valutazione), che non ne mutano la sostanza: utili per l'interlocuzione tecnica con Bruxelles. Parallelamente, rivede alcuni specifici progetti finanziati da misure decisamente rilevanti, come quelle per l'alta velocità ferroviaria nel Mezzogiorno, proponendo di sostituire alcuni lotti dei collegamenti con altri: proposte che appaiono decisamente ragionevoli.

Per un gran numero di misure del PNRR, il Documento porta evidenza di ritardi e difficoltà tali da giustificare uno slittamento temporale degli obiettivi concordati con la Commissione. Questi corposi scivolamenti (se accettati dalla Commissione) consentirebbero di ottenere in maniera relativamente più semplice le successive tranches di pagamento, a vantaggio sia dei conti pubblici sia del consenso per l'esecutivo; creando però un collo di bottiglia finale, fra fine 2025 e inizio 2026 ancora più problematico di quello già previsto dal PNRR originario.

La revisione contiene però anche scelte più propriamente politiche, relative a interventi che vengono eliminati dal Piano o significativamente depotenziati e al finanziamento di nuovi progetti. Il maggiore definanziamento è relativo a tre misure (efficienza energetica, rigenerazione urbana, piani urbani integrati) destinate ai comuni italiani. Le motivazioni per questo definanziamento paiono poco consistenti e non compiutamente argomentate. Nel testo del Documento è scritto vagamente che "si segnala l'opportunità di ricorrere a fonti di finanziamento nazionali" per sostenerne

il costo, ma senza alcun chiarimento sulle fonti e alcun preciso impegno a riguardo. Vengono portati fuori dal PNRR anche progetti di riduzione del rischio idrogeologico, i servizi per le infrastrutture sociali di comunità per le aree interne e per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie. Viene ridotto il finanziamento per il potenziamento del verde nelle aree urbane e per le ciclovie turistiche. Nel testo appaiono riduzioni degli obiettivi da raggiungere con altri importanti investimenti pubblici: nella sanità (riduzione delle Case e degli Ospedali di Comunità e delle centrali operative di telemedicina), per la riqualificazione di edifici scolastici, per le fognature e gli impianti di depurazione. Viene cancellato un grande intervento (1 miliardo) per la decarbonizzazione dell'impianto siderurgico di Taranto.

In questo modo si possono destinare risorse ad altre o nuove misure nel PNRR e soprattutto finanziare in misura significativa il nuovo capitolo RePowerEU, che acquisisce una dimensione decisamente importante: oltre 19 miliardi. Come detto, la destinazione è principalmente a favore delle imprese. Quattro miliardi sono indirizzati a sgravi fiscali ad accesso automatico e non selettivo, anche nel terziario, per investimenti cosiddetti 5.0 per l'efficientamento energetico delle imprese; una misura, lo si dice nel testo "dichiarata più volte strategica dal sistema imprenditoriale nazionale". Un altro miliardo e mezzo, sempre sotto forma di crediti di imposta, va alle imprese per impianti energetici rinnovabili per l'autoconsumo, oltre a misure minori. Vi sono, ancora, 2 miliardi aggiuntivi per finanziare progetti di filiera nell'agroindustria e interventi per la logistica agroalimentare e per impianti di biocarburanti. Verrà anche finanziato un credito di imposta per la nuova Zona Economica Speciale (ZES) unica del Mezzogiorno. La propensione per il privato non si limita però agli incentivi: potenzialmente di grande importanza è l'apertura agli operatori privati nei servizi per il lavoro (centri per l'impiego); così come vengono destinati ulteriori 300 milioni per la realizzazione di posti letto per gli studenti universitari con l'esplicita finalità "di rendere la misura più attrattiva per gli operatori economici". Particolarmente significativo sotto il profilo politico è anche la netta riduzione dell'ambizione degli interventi di contrasto all'evasione fiscale, richiesti dalla Commissione Europea e per i quali ora si chiede di ridimensionare gli obiettivi.

Nel capitolo RePowerEU ci sono fondamentali, utili interventi di potenziamento delle reti energetiche nazionali, specie elettriche, anche finalizzati a consentire una migliore integrazione della produzione da rinnovabili. Quattro miliardi sono destinati ad interventi di efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico: certamente positivi anche se soggetti ad una evidente preoccupazione per il loro completamento entro metà 2026; altrettanto per un bonus per l'efficientamento energetico rivolto alle famiglie più deboli, ancora da precisare.

Un'ultima riflessione merita il possibile impatto territoriale di queste possibili revisioni, a danno del Mezzogiorno. Il tema è ignorato nel Documento. Eppure, potrebbe essere sensibile: la Svimez stima che gli interventi cancellati erano destinati per il 48% del totale al Sud, mentre la quota sui

nuovi investimenti è del 33%. Decisamente assai complicato sarà valutare il complessivo impatto territoriale della possibile sostituzione, per alcuni interventi, del finanziamento PNRR con altre risorse; specie se queste dovessero essere tratte, come pare, dal Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione: che è destinato per legge per l'80% al Mezzogiorno.

Complessivamente, con la proposta di revisione del PNRR e la parallela indicazione dei progetti del nuovo programma europeo RePowerEU presentate il 27 luglio scorso, il governo Meloni sta cercando di dare una propria impronta politica all'insieme degli interventi, anche al fine di accrescere il proprio consenso. L'obiettivo è, in particolare, quello di consolidare il sostegno del tessuto imprenditoriale, grazie alla concessione di copiosi incentivi, e di finanziare alcuni grandi progetti in campo energetico delle imprese partecipate dallo stato (delle quali ha da poco rinnovato integralmente i vertici con esponenti di propria fiducia). Le risorse vengono però reperite riducendo o posticipando una vasta gamma di interventi pubblici diffusi sul territorio. Particolarmente colpiti sono i progetti delle amministrazioni delle grandi città italiane, in maggioranza governate da sindaci di centro-sinistra. La riduzione degli investimenti infrastrutturali nella sanità pubblica è coerente con le scelte operate con la Legge di Bilancio 2024, che destinano insufficienti risorse correnti per il finanziamento del sistema sanitario.

AUTORI

Gianfranco Viesti è professore ordinario di economia applicata nell'Università di Bari.

EDITORE

Fondazione Friedrich Ebert in Italia
Piazza Adriana 5 | 00193 Roma | Italia

Responsabile:
Dr. Tobias Mörschel | Direttore | FES Italia

Tel.: +39 06 82 09 77 90
<https://italia.fes.de/>

Contatto:
info@fes-italia.org

Facebook:
[@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

Twitter:
[@FES_Italia](https://twitter.com/FES_Italia)

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta da parte della Fondazione. Le pubblicazioni della Fondazione Friedrich Ebert non possono essere utilizzate come materiale per campagne elettorali. Le posizioni espresse in questa pubblicazione non sono necessariamente posizioni condivise dalla Fondazione Friedrich Ebert.

© 2023



L'ATTUAZIONE DEL PNRR ALL'AUTUNNO 2023



I criteri di scelta dei progetti sono stati definiti dai ministri del governo Draghi senza un coordinamento politico.



La realizzazione degli interventi si è rivelata più lenta di quanto programmato dal governo Draghi.



Con la proposta di revisione del PNRR il governo Meloni sta cercando di dare una propria impronta politica all'insieme degli interventi.

Per ulteriori informazioni sull'argomento, fare clic qui:
italia.fes.de