

Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo

di Piero Rubino* e Agnese Sacchi[§]

Sommario

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta la più ragguardevole iniezione di risorse pubbliche nell'economia italiana dalla ricostruzione post-bellica. In questo articolo, presentiamo la genesi, la struttura e l'organizzazione del Piano evidenziando le scelte compiute dal *policymaker* in relazione all'attuazione del Piano stesso. L'obiettivo del lavoro è anche descrivere lo stato di avanzamento del PNRR, prestando particolare attenzione alla dimensione territoriale. Riflessioni critiche vengono proposte in relazione alla valutazione complessiva del 'metodo PNRR'.

Classificazione JEL: D61, D78, G38, H54.

Parole chiave: PNRR, scelte pubbliche, investimenti pubblici, riforme strutturali, crescita economica, sviluppo.

The design and implementation of the RRP: investments, territorial dimension, and development paths

Abstract

The Recovery and Resilience Plan (RRP) represents the largest injection of public resources into the Italian economy since the post-war reconstruction. In this article, we describe the Plan's development, structure and organization, highlighting the policymakers' choices concerning its implementation. The paper also aims at describing the progress of the RRP, focussing on its territorial dimension. Insights are provided in relation to the overall assessment of the 'RRP method'.

Keywords: RRP, public choices, public investments, structural reforms, economic growth, development

* Già Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Nucleo di Valutazione e Analisi e per la Programmazione. E-mail: pieroru1955@gmail.com

[§] Università di Urbino Carlo Bo - Dipartimento di Economica, Società, Politica, Via Saffi 42, 61029, Urbino (Italy). E-mail: agnese.sacchi@uniurb.it – ORCID: 0000-0002-7754-8360.

1. Introduzione¹

Il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) rappresenta – non solo nell’immaginario collettivo ma anche, ed insolitamente, nella realtà fattuale – la più ragguardevole iniezione di risorse pubbliche nell’economia italiana dalla ricostruzione post-bellica.

Questo scritto ne presenta struttura, ambizione, opportunità e (inevitabili) criticità, seguendo un approccio che unisce l’esposizione dell’ossatura del Piano all’individuazione dei terreni su cui si gioca la sua capacità di innalzare significativamente il sentiero di sviluppo dell’economia italiana nei prossimi decenni.

Il lavoro ha pertanto un prevalente carattere informativo e ricognitivo; è organizzato nel modo seguente: il paragrafo 2 ripercorre la genesi del Piano mentre il paragrafo 3 ne illustra la struttura e l’organizzazione, anche in termini di obiettivi. Il paragrafo 4 individua le risorse pubbliche destinate alle varie missioni, evidenziando le scelte compiute dal *policymaker* in relazione all’attuazione del Piano stesso. Nel paragrafo 5 si dà conto del suo stato di avanzamento prestando particolare attenzione alla dimensione territoriale. Alcuni spunti conclusivi di riflessione legati alla valutazione, nonché al monitoraggio dell’attuazione del Piano e al suo essere motore di sviluppo futuro per il Paese, sono forniti nel paragrafo 6.

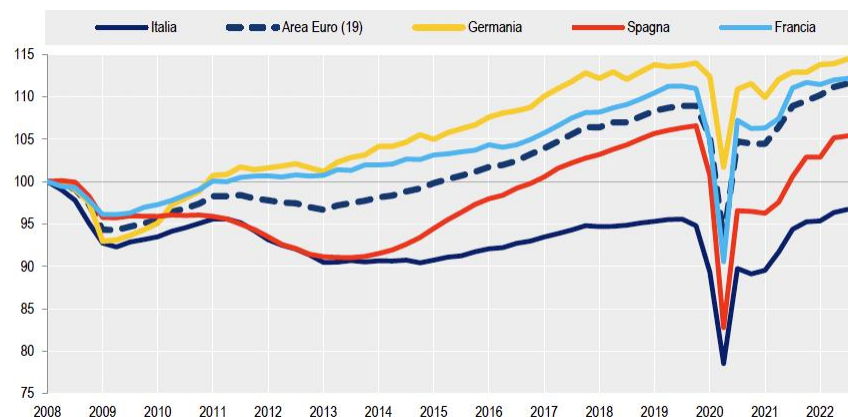
2. La genesi del Piano

Agli inizi del decennio in corso l’Italia ha fronteggiato una congiuntura di inaudita gravità, priva di precedenti storici e con tratti peculiari che sono tornati a rendere, dopo un quindicennio, il Bel Paese “il vero malato d’Europa” (The Economist, 2015).

Dal 2020 la pandemia da Covid-19 si abbatté sull’economia e la società italiane, già fiaccate dalla doppia crisi finanziaria del decennio precedente. Nel 2022 l’Italia era la sola fra le 4 maggiori economie dell’Unione monetaria a non aver recuperato i livelli del PIL registratisi all’abbrivio della crisi finanziaria, che Germania, Francia e Spagna avevano invece superato uscendo dalla pandemia (Figura 1). Le caratteristiche strutturali del Paese – produttività stagnante, eccessiva intensità di lavoro nei servizi, demografia declinante in presenza di una quota elevata di popolazione anziana – aggravavano il costo sociale del contagio e delle misure restrittive necessarie a contenerlo (Codogno e Galli, 2022).

¹ Questo scritto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 31 maggio 2023.

Figura 1 – Andamento del Pil in Italia, nell'area dell'euro e nelle maggiori economie europee (numeri indice in base Q1 2008 = 100)



Fonte: ISTAT, Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2023: allegato statistico, 18 aprile 2023

La prontezza, l'ampiezza e l'incisività della risposta europea allo *shock* pandemico sono state decisive per sorreggere l'Italia nel superamento della crisi post-pandemica (Gualmini, 2023; Padoan, 2023), impedendone il collasso in uno dei momenti più difficili dal secondo dopoguerra. Fin dall'esordio della pandemia l'Unione europea ha varato misure di sostegno economico a carico del bilancio comunitario, rendendo contestualmente meno stringenti le regole di finanza pubblica e le norme sugli aiuti di stato. L'efficacia del sostegno è stata rafforzata dalla scelta della Banca Centrale Europea di allentare le condizioni monetarie per contenere i rischi di liquidità e di razionamento del credito all'economia attraverso il cd. *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), varato nel marzo del 2020. Fra i membri della UE, l'Italia è il Paese che ha maggiormente beneficiato dell'insieme di queste misure.

Il 9 aprile 2020 l'Eurogruppo ha proposto un pacchetto di sostegno di emergenza del valore di 540 miliardi di euro a favore dell'occupazione, delle imprese e degli Stati membri. Ai primi interventi emergenziali per garantire la fornitura di presidi sanitari (iniziative CRII e CRII+) e sostenere l'occupazione ("pacchetto SURE"), la Commissione ha fatto seguire la proposta di un piano straordinario orientato a collocare l'Europa su un sentiero di crescita stabile, resiliente a possibili futuri *shock* di varia natura ("*a prova di futuro*"). Il 21 luglio 2020 i Capi di Stato e di governo europei raggiungevano l'accordo su un pacchetto di misure dell'ordine di 1.800 miliardi di euro (a prezzi 2018), che integrava i quasi 1.100 miliardi di euro stanziati dal

bilancio comunitario per il settennio di programmazione 2021-27 (il cd. *Quadro Finanziario Pluriennale*, QFP) con la mobilitazione di ulteriori 750 miliardi di euro inseriti nel programma *Next Generation EU* (NGEU). Il nuovo strumento si fonda su risorse da reperire sui mercati finanziari tramite il collocamento di titoli di debito comune emessi dall'Unione europea.

L'insieme delle risorse mobilitate dall'UE consiste in circa 2.350 miliardi di euro, una somma che rappresenta il 5,2 per cento per cento del PIL dell'UE-27 del 2017. Con 672,5 miliardi di euro, la componente più rilevante di NGEU è rappresentata dal “Dispositivo di Ripresa e Resilienza” (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), approvato con il Regolamento (UE) n. 2021/241 del 12 febbraio 2021, che ha base giuridica nell'art. 175 – concernente la coesione economica sociale e territoriale - del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Le risorse di NGEU sono assegnate Membri dell'Unione attraverso sette programmi che erogano sia prestiti (*loans*, per complessivi 360 miliardi di euro), sia contributi a fondo perduto (o sovvenzioni, *grants*, per 390 miliardi di euro). Oltre che da RRF, le risorse provengono da REACT-EU² (47,5 miliardi che integrano i programmi operativi nazionali del settennio di programmazione 2014-20); *Horizon Europe* (5 miliardi); *InvestEU* (5,6 miliardi sotto forma di prestiti garantiti); fondi per lo sviluppo rurale e per la Politica Agricola Comune (7,5 miliardi); dal *Just Transition Fund* (dotato di 10 miliardi di euro inteso a mitigare le ripercussioni del superamento dalla dipendenza dai combustibili fossili nell'approvvigionamento energetico delle industrie *energy intensive* situate nei territori socialmente più fragili); da *RescEU* (che dispone di 1,9 miliardi di euro per la risposta di prima emergenza ad eventi catastrofali). I regolamenti europei prevedono che gli impegni giuridici sottostanti agli interventi finanziati siano assunti in forma vincolante prima del 31 dicembre 2023, con pagamenti da rendicontare non oltre il 31 dicembre 2026.

Tra il 2021 e la fine del 2022 gli Stati membri hanno presentato i propri *Piani nazionali di ripresa e resilienza* che programmano interventi – distinti in riforme strutturali e investimenti – da attuare entro il 2026. La Commissione ha raccomandato alle autorità nazionali di articularli su sei assi tematici: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) occupazione e

² Il pacchetto REACT-EU (acronimo di *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) opera in continuità con le misure di risposta alla crisi generata dal Covid-19, agendo come “ponte” tra i settennati 2014-20 e 2021-27 della programmazione dei fondi di coesione. I quasi 50 miliardi di euro dello strumento sono stati erogati in due *tranche* nel biennio 2020-21 in base a criteri di ripartizione nazionale definiti nel Regolamento UE n. 2020/2221. La quota di risorse assegnate all'Italia è stata di 14,4 miliardi di euro.

crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) tutela della salute e resilienza; 6) rafforzamento del capitale umano.

Il 30 aprile 2021 l'Italia ha trasmesso alla Commissione europea il proprio Piano di ripresa e resilienza - il PNRR. Si è pervenuti alla versione finale del documento con un percorso piuttosto travagliato, con successive riscritture tra il dicembre del 2020 (Governo Conte-II) e la primavera del 2021 (Governo Draghi) che ne hanno lievemente mutato la dimensione complessiva (riducendola da 196,5 a 191,5 miliardi) e la composizione interna fra le missioni, rimaste peraltro invariate nel numero e nella denominazione.³ Il ruolo del Governo Draghi è stato decisivo nel delineare il quadro delle riforme di struttura necessarie a innervare il Piano e a rendere possibili ed efficaci gli investimenti che finanzia (Leonardi, 2023). Per scelta nazionale sul Piano convergono anche gli oltre 30 miliardi di euro del cd. *Piano Nazionale Complementare* (PNC) attraverso l'omonimo Fondo che, essendo finanziato con fondi reperiti con uno scostamento di bilancio, non è formalmente soggetto alle stringenti regole pertinenti al RFF.

Il 22 giugno 2021 il comitato ECOFIN della Commissione ha comunicato la proposta di approvazione del PNRR, fondandola su una positiva valutazione di merito.⁴ Il Piano è stato approvato il 13 luglio con una decisione esecutiva che, per ogni investimento e riforma, definisce obiettivi e traguardi specifici al cui conseguimento è subordinata l'erogazione delle *tranche* semestrali dei finanziamenti. Sulla base di tale decisione sono state stipulate le convenzioni di finanziamento per sovvenzioni e prestiti.

Il 22 dicembre 2021 la Commissione ha concluso gli *operational agreements* con l'Italia, condizione formale per l'erogazione delle somme. Gli accordi specificano le regole per il monitoraggio e l'attuazione degli interventi; individuano gli indicatori segnaletici degli obiettivi; stabiliscono le

³ Il Piano presentato dal Governo Conte-II nella primavera del 2021 sulla base di un lavoro istruttorio avviato nell'estate del 2020 prevedeva 223,9 miliardi di euro, di cui 196,5 7 miliardi dal RFF in senso stretto (poi ridimensionati a 191,5 miliardi nella versione finale presentata dal Governo Draghi), 13 miliardi da REACT-EU e 14 miliardi aggiuntivi richiesti dall'Italia. L'ultima posta avrebbe creato spazio per una lista di progetti "più lunga" di quella definitiva inserendo margini di manovra per rimpiazzare interventi che si fossero rivelati di difficile realizzazione. La principale modifica di composizione è scaturita da assegnazioni aggiuntive per 4,7 miliardi di euro (provenienti dal soppresso programma *cashback*) alla missione "Istruzione e Ricerca", la cui l'incidenza è cresciuta dal 12,7 per cento iniziale all'attuale 17 per cento

⁴ La valutazione di merito della struttura e delle finalità del Piano è contenuta nel documento dei servizi della Commissione [RRF - RRP Summary of the assessment of Italy](#) del 25 giugno del 2021.

modalità di accesso ai dati; elencano le scadenze trimestrali fino al 2026 propedeutiche all'erogazione in *tranche* delle risorse assegnate.

Con una dotazione complessiva di 191,5 miliardi di euro, il PNRR italiano rappresenta di gran lunga il più consistente piano nazionale fra quelli approvati dall'Unione, assorbendo quasi il 40 per cento delle risorse che i paesi membri hanno richiesto a valere sul dispositivo RFF.⁵ Ne consegue un'incidenza rispetto al PIL fra le più elevate (10 per cento, contro una media aggregata in EU-27 del 3,2 per cento; l'incidenza scende al 2,2 per cento ove si escluda l'Italia dal denominatore del rapporto).

Secondo le stime della Commissione, la piena attuazione del Piano avrebbe un ragguardevole impatto espansivo sul PIL italiano, il cui livello risulterebbe nel 2026 più elevato nell'ordine dell'1,5 – 2,5 per cento per cento. Vi si aggiungerebbe un contributo indiretto dell'ordine di 3 decimi di punto percentuale, attivato dal concomitante impulso espansivo negli altri membri dell'Unione e le interdipendenze con l'economia italiana. Il primo dei due effetti incrementali sarebbe più elevato in Italia rispetto alle medie europee, come riportato in Tavola 1.

L'Italia ha deciso di utilizzare l'intera dotazione di risorse a rimborso (122,6 miliardi di euro) riservatela in base alle regole di allocazione nazionale delle risorse del RFF (definite nell'*Annex I* del Regolamento n. 241 del 2021).⁶

Tale scelta ha verosimilmente riflesso l'esigenza di finanziare l'alto numero di progetti (uno dei più elevati nell'UE); al contempo, è dichiaratamente diretta a beneficiare della minore onerosità del debito contratto dall'UE in forma mutualizzata rispetto alle emissioni della Repubblica, anche attraverso l'ottimizzazione della provvista finanziaria di progetti già ideati: solo 54 dei 123 miliardi di euro finanziati a rimborso sono infatti destinati a progetti di nuova ideazione mentre le sovvenzioni sono prevalentemente dirette a finanziare i cd. "progetti in essere" (vedi *infra*), soprattutto nei primi anni di sviluppo del Piano (si veda Governo italiano, 2023, pag. 22)

⁵ Il rilievo delle risorse richieste dall'Italia può essere apprezzato notando che il secondo piano nazionale per ordine di grandezza è quello spagnolo la cui dotazione (poco meno di 70 miliardi di euro) è tuttavia meno della metà di quella assegnata all'Italia.

⁶ Solamente sei altri membri dell'Unione (tutti "minori": Cipro, Grecia, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia) hanno deciso di ricorrere ai prestiti.

Tavola 1 – I piani europei di ripresa e resilienza

Paesi	Misure			Importo dei Piani				Tags		impatti sul PIL al 2026	
	TOTALE	INV	RIF	TOTALE	di cui: sovvenzioni	di cui: prestiti	in rapporto al PIL ⁽¹⁾	green	digital	diretti	spillover
	n.	n.	n.	miliardi di euro			%	%	%	%	%
Austria	59	32	27	3,46	3,46		0,8	58,7	52,8	0,4 - 0,7	0,5
Belgio	140	105	35	5,90	5,90		1,1	49,6	26,6	0,9	0,5
Bulgaria	83	56	27	6,27	6,27		7,4	58,9	25,8	1,9 - 3,0	0,6
Croazia	222	146	76	6,30	6,30		9,3	40,3	20,4	1,9 - 2,9	0,5
Cipro	133	75	58	1,21	1,01	0,20	4,5	41,0	23,0	1,1 - 1,8	0,5
Cechia	124	91	33	7,00	7,00		2,5	41,6	22,1	0,8 - 1,2	0,3
Danimarca	39	33	6	1,50	1,50		0,4	59,0	25,0	0,4 - 0,6	0,5
Estonia	41	25	16	0,96	0,96		2,7	41,5	21,5	0,9 - 1,3	0,5
Finlandia	57	39	18	2,10	2,10		0,8	50,1	27,0	0,4 - 0,6	0,4
Francia	91	20	71	39,40	39,40		1,5	46,0	21,3	0,6 - 1,0	0,4
Germania ⁽²⁾	21	14	7	25,60	25,60		0,7	42,0	52,0	0,4 - 0,7	0,4
Grecia	174	106	68	30,50	17,77	12,73	14,7	37,5	23,3	2,1 - 3,3	0,3
Ungheria ⁽³⁾	28	17	11	5,80	5,80		3,4	48,1	29,8	1,8	0,4
Irlanda	25	16	9	0,99	0,99		0,2	41,8	31,6	0,3 - 0,5	0,4
Italia	190	132	58	191,50	68,90	122,60	10,0	37,5	25,1	1,5 - 2,5	0,3
Lettonia	85	60	25	1,80	1,80		4,6	37,6	21,0	1,3 - 2,0	0,5
Lituania	30	n.d	n.d.	2,22	2,22		3,3	37,8	31,5	1,0 - 1,6	0,5
Lussemburgo	20	12	8	0,09	0,09		0,1	60,9	31,6	0,1	0,7
Malta	47	17	30	0,32	0,32		1,9	53,8	25,5	0,7 - 1,1	0,4
Olanda	49	28	21	4,70	4,70		0,5	47,8	25,6	0,4 - 0,6	0,4
Polonia	102	53	49	35,40	23,90	11,50	5,4	42,7	21,3	1,1 - 1,8	0,2
Portogallo	115	83	32	16,60	13,90	2,70	6,9	37,9	22,1	1,5 - 2,4	0,5
Romania	171	107	64	29,18	14,24	14,94	10,2	41,0	20,5	1,8 - 2,9	0,2
Slovacchia	6	3	3	6,30	6,30		5,8	43,0	21,0	1,3 - 2,1	0,6
Slovenia	88	55	33	2,50	1,80	0,70	4,2	42,4	21,4	1,1 - 1,7	0,6
Spagna	214	112	102	69,50	69,50		5,2	39,7	28,2	1,8 - 2,5	0,4
Svezia	27	15	12	3,30	3,30		0,6	44,4	20,5	0,2 - 0,3	0,1
EU-27 ⁽⁴⁾	2.381	1.452	899	500,40	335,03	165,37	3,2	43,7	31,9	0,8 - 1,3	0,4
EU-26 ⁽⁴⁾	2.191	1.320	841	308,90	266,13	42,77	2,2	44,6	32,8	0,7 - 1,1	0,9
(1)	GDP at current prices, million euro, 2022										
(2)	INV = target; RIF = milestone										
(3)	Piano in via di approvazione										
(4)	Ove rilevante, medie ponderate con pesi PIL nominale 2022										

Fonte: Elaborazioni su dati CE, Eurostat e NextGenTracker. Le informazioni sulla morfologia dei piani degli stati membri sono tratte dal sito dedicato della Commissione Europea (https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en)

3. La morfologia del Piano: obiettivi, struttura, finanza

In linea con l'impostazione ricognitiva di questo scritto, è parso utile richiamare alcuni dei tratti salienti del PNRR, che in qualche misura contribuiscono a definirne la natura (potenzialmente) innovativa. Il Piano può essere descritto guardando ad alcuni dei suoi tratti distintivi:

- gli obiettivi generali che si prefigge;
- la morfologia, osservata dal lato delle iniziative che il Piano sostiene;
- la sottostante struttura finanziaria;
- la *governance* e la logica di attuazione;

e) le principali differenze con l'impostazione "tradizionale" del ciclo degli investimenti pubblici.

In questo paragrafo ci si soffermerà sui primi tre aspetti, mentre agli ultimi due temi è dedicato il paragrafo 4.

Il PNRR si prefigge due obiettivi fondamentali:

- a) riassorbire i danni economici e sociali della crisi pandemica;
- b) allentare i limiti strutturali dell'economia italiana, individuati in: persistenza di ampi divari territoriali di crescita e di benessere; modesta offerta di lavoro femminile; produttività totale dei fattori ristagnante, riflesso di inadeguate dotazioni infrastrutturali e digitali, e di carenze nei sistemi di istruzione e ricerca, che frenano lo sviluppo del capitale umano.

Il Piano si compone di un insieme di 190 interventi,⁷ distinti fra investimenti⁸ (132) e riforme (58), assistiti di finanziamenti complessivi per 222,1 miliardi di euro, dei quali 191,5 alimentati dalle risorse europee del RFF in senso stretto (di cui 15,6 veicolati attraverso il Fondo Sviluppo e Coesione) e 30,6 derivanti da risorse nazionali ottenute con uno scostamento di bilancio ed inserite nel citato PNC, che è funzionalmente collegato al PNRR.⁹

La dimensione aggregata degli investimenti risulta di gran lunga maggiore rispetto alle riforme (185,9 contro 5,6 miliardi di euro), che consistono in azioni immateriali volte ad abilitare i primi. Va rilevato che una quota non trascurabile degli investimenti ricompresi nel PNRR non è costituita da

⁷ Si ripropone qui e nella Tavola 1 il conteggio delle misure del Piano italiano che appare sul sito della Commissione. In realtà, il numero assoluto di interventi oggetto del monitoraggio del MEF tramite il cd. "sistema REGIS" – come rilevabile dal sito ufficiale #italiadomani, gestito dal MEF – risulta sensibilmente più elevato (285 in totale, di cui 220 investimenti e 65 riforme), in quanto include nel computo numerose sotto-misure. Il noto portale di *data journalism* OpenPolis indica un numero complessivo di interventi ancora maggiore (358 misure e sub-misure, di cui 66 riforme e 292 investimenti).

⁸ Occorre rilevare che la definizione di "Investimento" adottata nel PNRR è più ampia di quella comunemente utilizzata nelle classificazioni della Contabilità Nazionale in quanto comprende anche misure di incentivazione rivolte a Famiglie ed Imprese.

⁹ Istituito con il DL 6 maggio 2021, n. 59, convertito dalla legge n. 101 del 2021, che ha individuato i programmi e gli interventi, stanziando risorse per 30,6 miliardi di euro nel quinquennio 2021-26, il PNC consta di 30 azioni. L'insieme delle risorse di PNRR e PNC è talvolta presentato integrandovi le risorse, pari a 13,1 miliardi di euro, conferite da REACT-EU - il citato Pacchetto di assistenza alla Ripresa e la Coesione in Europa - da spendere nel triennio 2021-23.

interventi programmati *ex novo*, bensì da “progetti in essere” per i quali erano previste coperture di bilancio già al momento della redazione del Piano.¹⁰

Si tratta pertanto di iniziative progettuali che con ogni probabilità sarebbero state realizzate anche in assenza del PNRR; il loro importo è di circa 65 miliardi di euro. Vi concorrono sia apporti che sostituiscono fonti nazionali, per circa 51 miliardi di euro, sia risorse allocate sul Fondo Sviluppo e Coesione in forma di anticipazione del ciclo 2021-27 che, come tali, possono dunque essere ricondotte a progetti in essere in quanto i loro effetti erano già scontati negli andamenti tendenziali della finanza pubblica elaborati antecedentemente al PNRR. Si vedano le Tavole 2, 3 e 4.

Tavola 2 – Investimenti del PNRR e del PNC

MISSIONI	INVESTIMENTI					
	Progetti in essere	FSC	Nuovi progetti	Totale PNRR	PNC	Totale generale
	<i>milioni di euro</i>					
M1	4.307	1.154	34.651	40.112	8.735	48.847
M2	21.682	2.700	35.076	59.459	9.167	68.625
M3	11.204	3.266	10.927	25.397	6.060	31.457
M4	6.890	3.100	19.892	29.882	1.000	30.882
M5	4.302	2.300	8.849	15.451	2.773	18.224
M6	2.980	3.000	9.646	15.626	2.887	18.513
TOTALE	51.365	15.520	119.041	185.926	30.622	216.548

Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

Tavola 3 – Riforme del PNRR e del PNC

MISSIONI	RIFORME					
	Progetti in essere	FSC	Nuovi progetti	Totale PNRR	PNC	Totale generale
	<i>milioni di euro</i>					
M1	0	0	179	179	0	179
M2	0	0	0	0	0	0
M3	0	0	0	0	0	0
M4	0	96	898	994	0	994
M5	0	0	4.400	4.400	0	4.400
M6	0	0	0	0	0	0
TOTALE	0	96	5.477	5.573	0	5.573

Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

¹⁰ A tali linee di intervento possono corrispondere progetti sia solo enunciati ma non ancora puntualmente localizzati e/o con attuazione avviata, sia già in attuazione. Si tratta di oltre 51 miliardi, pari al 43 per cento del PNRR in senso stretto.

Tavola 4 – Interventi del PNRR e del PNC

MISSIONI	TOTALE PIANO (INVESTIMENTI e RIFORME)					
	Progetti in essere	FSC	Nuovi progetti	Totale PNRR	PNC	Totale generale
	<i>milioni di euro</i>					
M1	4.307	1.154	34.830	40.291	8.735	49.027
M2	21.682	2.700	35.076	59.459	9.167	68.625
M3	11.204	3.266	10.927	25.397	6.060	31.457
M4	6.890	3.196	20.790	30.876	1.000	31.876
M5	4.302	2.300	13.249	19.851	2.773	22.624
M6	2.980	3.000	9.646	15.626	2.887	18.513
TOTALE	51.365	15.616	124.518	191.499	30.622	222.122

Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

Le riforme sono distinguibili in tre grandi categorie:

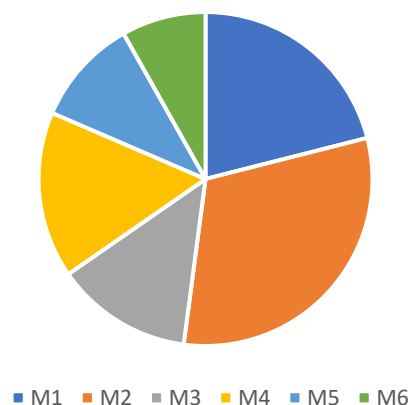
- riforme orizzontali* (o di contesto): consistono in innovazioni normative di tipo strutturale, comuni a tutte le Missioni, dirette a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e quella del sistema giudiziario. Ad esse può essere ricondotta la riforma fiscale, stante il ruolo di condizione fondamentale per la crescita;
- riforme abilitanti*: consistono in azioni strumentali per l'efficace attuazione del Piano (es. misure di semplificazione legislativa e di promozione della concorrenza);
- riforme settoriali*: interne alle singole Missioni, constano di innovazioni normative o regolamentari per ambiti specifici (esempi non esaustivi: semplificazione dell'*iter* autorizzativo per gli impianti di energia rinnovabile; normativa per l'utilizzo dell'idrogeno; disegno dell'assistenza sanitaria territoriale).

Agendo sinergicamente, investimenti e riforme mirano ad aggredire tre dei principali nodi strutturali dell'economia italiana: a) diseguaglianza di genere; b) esclusione giovanile; c) divari territoriali di cittadinanza, di opportunità e di reddito.

Operativamente il PNRR è articolato in sei Missioni: 1) digitalizzazione, competitività, cultura e turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute e resilienza. Le Missioni - a loro volta suddivise in 16 Componenti – richiamano i citati 6 “pilastri” dello strumento europeo, senza tuttavia replicarli in senso letterale. Più della metà delle risorse è appannaggio delle Missioni 1 e 2, dove si concentrano gli interventi che contribuiscono in misura più significativa alla cd. “doppia transizione”, digitale

e verde, rispettivamente.¹¹ Con apporti del 25,1 per cento alla transizione digitale e del 37,5 a quella *green*, il PNRR supera i vincoli minimi regolamentari, che impongono ai piani nazionali di destinare almeno il 20 per cento delle risorse a misure per la transizione digitale ed almeno il 37 a quella verde.¹² L'inclusione degli investimenti veicolati nel PNC lascia sostanzialmente inalterata la composizione delle risorse fra le missioni, come si vede nelle Figure 2 e 3, rispettivamente.¹³

Figura 2 - Struttura dei fondi PNRR per missioni (quote percentuali)

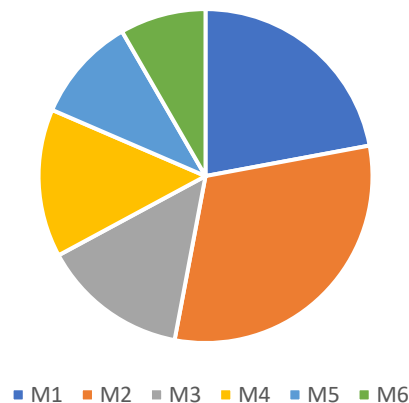


Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

¹¹ Indipendentemente dal loro contributo alla transizione ecologica, l'UE richiede che tutti gli interventi dei piani nazionali rispettino il principio-guida di "non arrecare danno significativo" all'ambiente (*Do No Significant Harm, DNSH*) ossia non ostacolino il contrasto ai cambiamenti climatici. Il principio viene verificato investimento per investimento sulla base dei criteri che sono dettagliati nella cd. "tassonomia" europea per gli investimenti sostenibili (si rimanda al [Regolamento \(UE\) 2020/852 del 18 giugno 2020](#)).

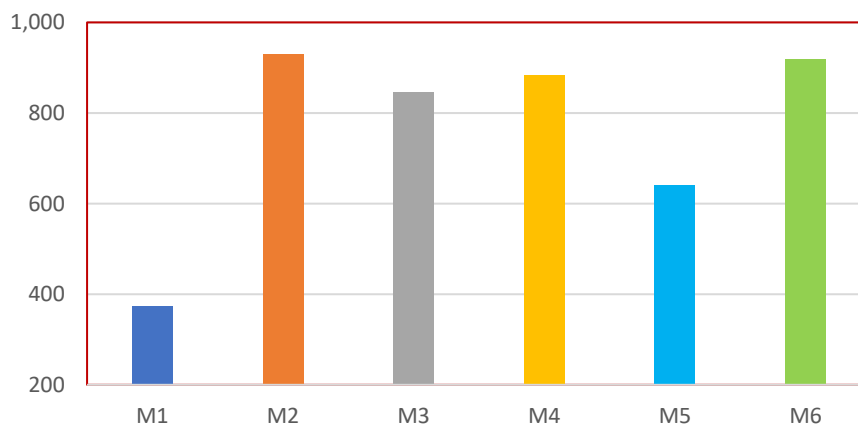
¹² La Tavola 1 mostra tuttavia che tali quote, pur se elevate e superiori alla percentuale minima regolamentare, sono inferiori alle omologhe medie dei paesi UE (pari al 32-33 per cento per il digitale e 44-45 per la transizione *green*).

¹³ Il PNC non contiene riforme; si compone in prevalenza di opere infrastrutturali di particolare complessità (dorsali ferroviarie e rafforzamento della resilienza strutturale di alcune trasversali autostradali dell'Italia centrale), di interventi per la ricostruzione post-sismica in Abruzzo e Centro Italia, di opere di edilizia sanitaria, oltre al potenziamento finanziario degli incentivi che il PNRR già prevede per Famiglie (cd. *superbonus edilizio*) ed Imprese (cd. *Transizione 4.0*).

Figura 3 - Struttura dei fondi di PNRR e PNC per missioni (quote percentuali)

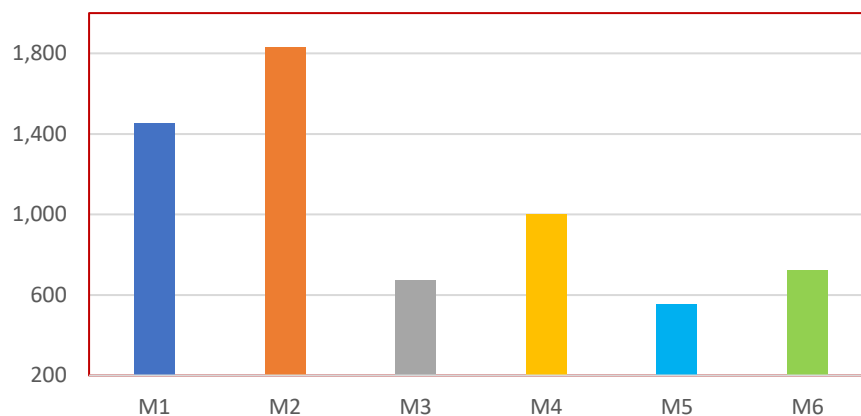
Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

Le Missioni 2, 3, 4 e 6 del PNRR sono anche quelle che presentano i più elevati valori medi unitari per intervento (0,8 - 0,9 miliardi di euro, come mostra la Figura 4). Se si escludono le riforme, il cui valore unitario è ovviamente molto modesto, l'ordine di grandezza dell'importo medio degli interventi ricompresi nelle missioni citate sale a circa 1,2 miliardi di euro: vi influisce la presenza di grandi progetti infrastrutturali nell'impiantistica ambientale, nelle reti ferroviarie e nelle strutture di ricerca, finanziati in misura cospicua anche con risorse veicolate dal PNC (si veda la Figura 5).

Figura 4 - PNRR: importi medi delle misure per missione (milioni di €)

Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

Figura 5 - PNC: importi medi delle misure per missione (milioni di €)



Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

Tavola 5 – Componenti del PNRR: struttura del finanziamento (valori assoluti in milioni di euro)

Missioni	Componenti		Sovvenzioni	Prestiti	TOTALE
			<i>milioni di euro</i>		
M1	M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	6.163	3.559	9.722
	M1C2	Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	13.411	10.484	23.895
	M1C3	Turismo e cultura 4.0	1.369	5.306	6.675
M2	M2C1	Impresa verde ed economia circolare	2.830	2.435	5.265
	M2C2	Transizione energetica e mobilità locale sostenibile	1.341	22.436	23.778
	M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	13.950	1.412	15.362
	M2C4	Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica	18	15.036	15.054
M3	M3C1	Alta velocità ferroviaria e strade sicure	0	24.767	24.767
	M3C2	Intermodalità e logistica integrata	360	270	630
M4	M4C1	Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	18.476	960	19.436
	M4C2	Dalla ricerca all'impresa	1.400	10.040	11.440
M5	M5C1	Politiche per il lavoro	6.260	400	6.660
	M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	1.450	9.766	11.216
	M5C3	Interventi speciali di coesione territoriale	1.345	630	1.975
M6	M6C1	Assistenza di prossimità e telemedicina	0	7.000	7.000
	M6C2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	524	8.101	8.626
TOTALE PNRR			68.897	122.602	191.499

Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

Un ultimo aspetto meritevole di attenzione riguarda la struttura di finanziamento del PNRR fra sovvenzioni a fondo perduto e prestiti a rimborso¹⁴. Le informazioni relative ai singoli interventi del PNRR permettono di appurare se si preveda di finanziarli con risorse derivanti da *grant* o da *loan* (si veda la Tavola 5, che presenta queste informazioni in forma aggregata per le 16 Componenti del Piano).

Tavola 6 – Componenti del PNRR: struttura del finanziamento (composizione percentuale)

Missioni	Componenti		Sovvenzioni	Prestiti
			<i>composizione percentuale</i>	
M1	M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	63,4%	36,6%
	M1C2	Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	56,1%	43,9%
	M1C3	Turismo e cultura 4.0	20,5%	79,5%
M2	M2C1	Impresa verde ed economia circolare	53,8%	46,2%
	M2C2	Transizione energetica e mobilità locale sostenibile	5,6%	94,4%
	M2C3	Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	90,8%	9,2%
	M2C4	Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica	0,1%	99,9%
M3	M3C1	Alta velocità ferroviaria e strade sicure		100,0%
	M3C2	Intermodalità e logistica integrata	57,1%	42,9%
M4	M4C1	Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	95,1%	4,9%
	M4C2	Dalla ricerca all'impresa	12,2%	87,8%
M5	M5C1	Politiche per il lavoro	94,0%	6,0%
	M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	12,9%	87,1%
	M5C3	Interventi speciali di coesione territoriale	68,1%	31,9%
M6	M6C1	Assistenza di prossimità e telemedicina		100,0%
	M6C2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	6,1%	93,9%
TOTALE PNRR			36,0%	64,0%

Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

I prestiti finanziano prevalentemente misure aventi natura di investimento (130 delle 141 misure sostenute da prestiti sono investimenti). La distribuzione non è omogenea fra le 16 Componenti, posto che due terzi del totale della provvista (122,6 miliardi di euro) si concentrano in 5 di esse (M3C1,

¹⁴ In dettaglio, l'importo complessivo dei finanziamenti a rimborso richiesti dai Paesi membri è di circa la metà dell'ammontare potenzialmente accessibile (165 contro 360 miliardi di euro) stabilito dall'art. 6, comma b, del Regolamento UE n. 2021/241 (che disciplina l'allocation fra Paesi membri della RFF), per effetto della scelta dominante di attingere ai soli finanziamenti a fondo perduto.

M2C2, M2C4, M2C2 e M4C2), finanziando principalmente investimenti nella mobilità sostenibile e per la medicina territoriale. Di converso, più dell'80 per cento delle sovvenzioni a fondo perduto sostengono le misure rivolte alla "doppia transizione" e all'istruzione (Governo Italiano, 2023).

Rapportando i prestiti alle risorse complessive emerge che le Componenti "più intensive" in fondi da rimborsare sono M3C1 ("*Alta velocità ferroviaria e strade sicure*") e M6C1 ("*Assistenza di prossimità e telemedicina*"), integralmente finanziate da prestiti, oltre a M2C4 ("*Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica*") e a M2C2 ("*Transizione energetica e mobilità locale sostenibile*"), che lo sono pressoché totalmente, come riportato nella Tavola 6.

È ragionevole ritenere che le sottostanti scelte di allocazione finanziaria riflettano il convincimento che ambiti settoriali più aperti alle dinamiche di mercato offrano anche superiori opportunità di attivazione complementare di investimenti privati.

La composizione del finanziamento degli interventi è rilevante anche alla luce delle ipotesi (ventilate in ambienti governativi al momento della redazione di questo scritto) di negoziare con la Commissione europea una parziale rinuncia alle risorse ancora da erogare in forma di prestiti in ragione di asserite difficoltà di completare alcuni degli interventi concordati entro i tempi inderogabili fissati nel Piano.

L'eventuale modifica del Piano potrebbe comportare un contestuale e coordinato rafforzamento dell'iniziativa *REPowerEU* - varata dalla Commissione nel maggio 2022 - con cui l'Unione intende fronteggiare i disequilibri emersi nei mercati energetici europei a seguito degli eventi bellici in Ucraina attraverso un allentamento della dipendenza da fonti fossili convenzionali¹⁵.

4. Il PNRR e le scelte pubbliche

Il disegno attuativo del Piano - la sua *governance* - configura una forte centralizzazione delle responsabilità sul riparto delle risorse e sul coordinamento, impulso e monitoraggio strategico della fase attuativa. In esito a

¹⁵ Il Regolamento n. 2023/4235, nel modificare il vigente Regolamento sul RFF n. 2021/241, offre agli Stati membri la possibilità di incorporare nei propri piani nazionali un nuovo asse specificamente dedicato ad iniziative coerenti con *REPower EU*.

successivi adattamenti,¹⁶ l'architettura fa perno sul coordinamento operativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), al quale si affianca una Cabina di Regia attestata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) con funzioni di impulso e coordinamento politico.

Operativamente la *governance* del Piano prevede il coinvolgimento diretto delle strutture operative di Ministeri ed Enti territoriali (prevalentemente Comuni) nella realizzazione degli investimenti e nell'attuazione delle riforme nei tempi concordati, sulla base delle risorse ripartite dal MEF. A tale fine, ciascuna Amministrazione centrale si avvale di un'unità di missione dedicata, di nuova istituzione.

La distribuzione dei fondi vista per Missione e per Ministeri risulta alquanto concentrata. Questa configurazione riflette sia la tendenziale anche se non completa corrispondenza fra competenze amministrative e ambiti settoriali di intervento (un tratto che caratterizza la nostra struttura di governo), sia la volontà di attribuire la responsabilità di attuazione per alcune misure in base all'obiettivo finale cui sono finalizzate piuttosto che alle competenze formali dei dicasteri.¹⁷

Con quasi 65 miliardi di euro assegnati, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) e il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) intermediano poco meno del 40 per cento delle risorse del PNRR in senso stretto (la quota sfiora il 41 per cento includendo anche le assegnazioni del PNC; si vedano le Tavole 7 e 8). A queste due Amministrazioni afferisce anche il maggior numero di misure: poco meno di 80 su un totale di oltre 250 per l'insieme dei due programmi.

Quanto alle procedure di monitoraggio e di rendicontazione, spetta sempre al MEF seguire l'avanzamento delle iniziative finanziate, attraverso interlocuzioni dirette con la Commissione europea finalizzate all'approvvigionamento finanziario del Piano.

¹⁶ Da ultimo con il DL n. 13 del 2023 recante “*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*”, convertito nella legge n. 41 del 2023. Il principale elemento di novità di questo intervento consiste in un maggiore coordinamento fra gestione del PNRR e gestione dei fondi di coesione nel periodo 2021-27, in presenza di uno spostamento del baricentro direzionale del PNRR dal MEF a Palazzo Chigi.

¹⁷ Un esempio consiste negli interventi per la mobilità sostenibile e il rinnovo delle flotte del trasporto pubblico su gomma che sono di pertinenza del Ministero della Transizione Ecologica.

Tavola 7 – PNRR: Risorse per Missione assegnate alle principali Amministrazioni di coordinamento (*) (milioni di euro)

AMM.NI	M1	M2	M3	M4	M5	M6	TOTALE
MIMS	0	11.145	25.127	0	3.430	0	39.702
MITE	0	34.413	270	0	0	0	34.683
MISE	14.161	1.250	0	2.350	400	0	18.161
MS	0	0	0	0	0	15.626	15.626
MI	0	800	0	16.794	0	0	17.594
PCM-MITD	14.337	0	0	0	0	0	14.337
MINT	0	6.424	0	0	6.066	0	12.490
MUR	0	0	0	11.732	0	0	11.732
MLPS	0	0	0	0	7.250	0	7.250
MIPAAF	0	3.680	0	0	0	0	3.680
MIC	4.275	0	0	0	0	0	4.275
MG	2.310	412	0	0	0	0	2.722
PCM-MinPA	1.269	0	0	0	0	0	1.269
ALTRI	3.940	1.335	0	0	2.705	0	7.980
TOTALE	40.291	59.459	25.397	30.876	19.851	15.626	191.499

Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

(*) La tabella mantiene la denominazione e gli acronimi che connotavano i Ministeri al momento dell'approvazione del Piano da parte della Commissione europea (Governo Draghi).

Tavola 8 – PNC: Risorse per Missione assegnate alle principali Amministrazioni di coordinamento (*) (milioni di euro)

AMM.NI	M1	M2	M3	M4	M5	M6	TOTALE
MIMS	0	3.400	6.060	0	300	0	9.760
MITE	0	4.564	0	0	0	0	4.564
MiSE	5.880	0	0	1.000	0	0	6.880
MS	0	0	0	0	0	2.387	2.387
MI	0	0	0	0	0	0	0
PCM-MITD	1.400	0	0	0	0	0	1.400
MINT	0	0	0	0	210	0	210
MUR	0	0	0	0	0	500	500
MLPS	0	0	0	0	0	0	0
MIPAAF	0	1.203	0	0	0	0	1.203
MIC	1.455	0	0	0	0	0	1.455
MG	0	0	0	0	133	0	133
PCM-MinPA	0	0	0	0	0	0	0
ALTRI	0	0	0	0	2.130	0	2.130
TOTALE	8.735	9.167	6.060	1.000	2.773	2.887	30.622

Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

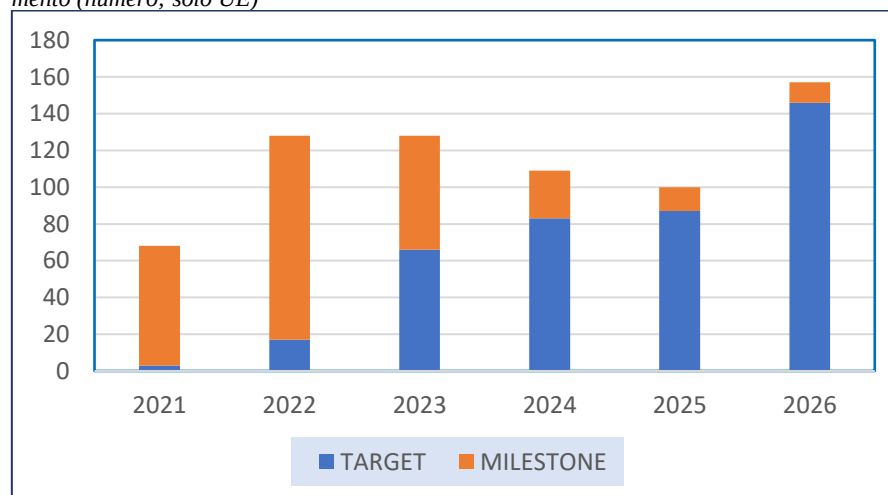
(*) La tabella mantiene la denominazione e gli acronimi che connotavano i Ministeri al momento dell'approvazione del Piano da parte della CE (Governo Draghi).

Emerge qui un aspetto qualificante – e per molti versi innovativo – del RFF/PNRR: l'erogazione dei fondi è subordinata al conseguimento accertato di prefissati obiettivi di avanzamento progettuale. Le verifiche poggiano sul

monitoraggio di indicatori quantitativi di *performance*, che in questo contesto assumono la denominazione di *milestone* e *target* (M&T). Con la Commissione sono stati concordati circa 560 indicatori (di cui circa 260 *milestone* e circa 300 *target*), il numero più elevato fra tutti i Piani nazionali approvati dalla Commissione europea¹⁸. In aggiunta, sono stati definiti diversi altri M&T di esclusiva rilevanza nazionale, pur seguendo la stessa logica “performativa” dei precedenti: si tratta di circa 600 indicatori, pensati per evidenziare tempestivamente rischi e ritardi che potrebbero pregiudicare il conseguimento dei traguardi di rango europeo.

La distribuzione delle M&T di competenza UE segnala una concentrazione nelle prime due delle sei Missioni, non a caso le più rilevanti per le due “transizioni gemelle”, gli “obiettivi bandiera” di *NextGen EU*. Includendo anche le M&T nazionali, la distribuzione risulta più omogenea (Figure 6 e 7, rispettivamente).

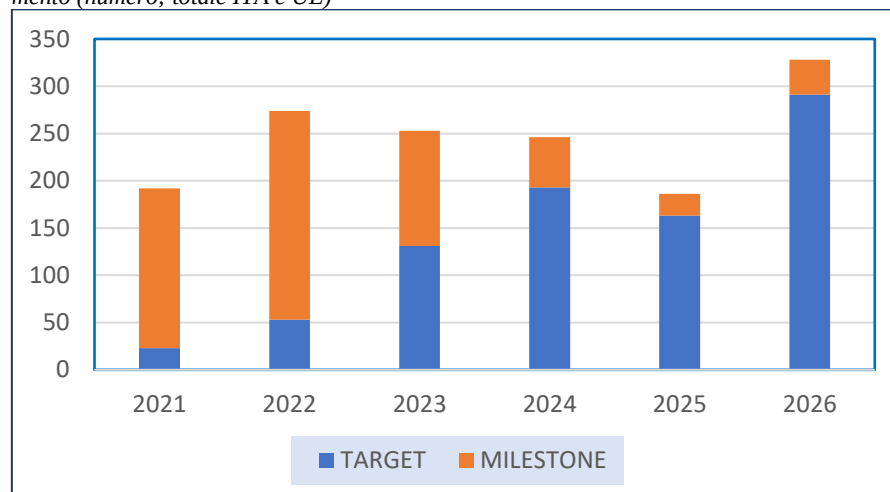
Figura 6 – Distribuzione temporale di Milestone & Target per anno-obiettivo di conseguimento (numero; solo UE)



Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

¹⁸ Le *milestone* riflettono avanzamenti procedurali, prevalentemente correlate a riforme; i *target* colgono progressi nei risultati - intermedi e/o finali - degli interventi che hanno di norma natura di investimenti (fisici o digitali) e di incentivi. La terza *Relazione* sull’attuazione del PNRR, presentata dal Governo il 31 maggio 2023, riporta un numero di M&T pari a 527. Per una descrizione di dettaglio delle Missioni e delle M&T associate alle misure si può fare riferimento all’[Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia](#), dell’8 luglio 2021.

Figura 7 – Distribuzione temporale di Milestone & Target per anno-obiettivo di conseguimento (numero; totale ITA e UE)



Fonte: Elaborazioni su dati #italiadomani

La successione temporale delle scadenze da conseguire nel quinquennio di attuazione del PNRR fa emergere due peculiari caratteristiche del PNRR italiano (Cottarelli e Palomba, 2021): a) il *front-loading* delle *milestone* rispetto ai *target*, che riflette la scelta di far precedere le riforme abilitanti - cui le *milestone* sono più frequentemente associate - agli investimenti fisici; b) il profilo temporale del numero dei traguardi crescente nel quinquennio. Entrambi gli elementi presuppongono impegni progressivamente più sfidanti in capo ai soggetti coinvolti nella “messa a terra” degli interventi (progettazione ed ultimazione efficace delle gare per appalti e lavori).

5. La dimensione territoriale e i primi riscontri dall’attuazione del PNRR

Secondo le stime della Cassa Depositi e Prestiti (2022) e dell’ANCI (2021), il PNRR prevede il coinvolgimento diretto di Comuni e Città metropolitane nella realizzazione di progetti per almeno 30 miliardi di euro entro il 2026 (con la previsione di un *range* di risorse fino a circa 50 miliardi). Più in generale, circa il 36 per cento delle risorse del Piano sono affidate ad autorità diverse dal governo centrale, quali Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre Amministrazioni locali (UpB, 2022). Complessivamente, la disponibilità di risorse per gli enti territoriali ammonta a circa 80 miliardi, di cui 66 relativi al solo PNRR.

A prescindere dagli aspetti, per così dire, propriamente contabili del Piano, un punto di attenzione riguarda la capacità degli enti territoriali di convertire la significativa quantità di risorse loro assegnate in progetti ed investimenti in un arco temporale molto ristretto e con uno sforzo importante sotto il profilo organizzativo e gestionale (Roncoroni, 2023).

In questa prospettiva, si inseriscono gli investimenti per il Mezzogiorno che sono sia mirati che trasversali a tutte le misure del Piano e che vanno a impegnare il 40 per cento delle risorse cd. “territorializzabili” (che sono pari a 206 miliardi di euro), cercando di perseguire alcuni obiettivi.¹⁹ Ad esempio, un Sud più collegato e connesso attraverso il potenziamento dell’alta velocità, della viabilità interna e del grado di digitalizzazione; un Sud che garantisca maggiori servizi sociali (es., incrementando le infrastrutture sociali, attuando un piano degli asili nido e del tempo pieno a scuola); un Sud capace di attirare nuovi investimenti attraverso gli ecosistemi dell’innovazione e un *hub* energetico del Mediterraneo; un Sud più sostenibile grazie alla transizione energetica e alla mobilità sostenibile, all’economia circolare (con particolare attenzione al tema dei rifiuti) e alla tutela dell’acqua e del territorio.

Va rilevato che il vincolo di destinazione del 40 per cento per cento delle risorse del Piano al Mezzogiorno è stato “autodeterminato” dal governo italiano attraverso una norma di legge²⁰, che non ha un correlato riscontro normativo nel regolamento comunitario. Sebbene le valutazioni disponibili al momento della redazione di questo scritto confermino il rispetto formale del vincolo territoriale di allocazione programmatica, in esito all’attuazione degli interventi – notoriamente più irta di ostacoli nel Mezzogiorno - la quota delle risorse destinate al Sud potrebbe risultare inferiore al vincolo e pertanto non riflettersi nella rendicontazione finale delle risorse²¹.

¹⁹ Al Mezzogiorno sono destinati, oltre alle risorse del PNRR, anche 8,4 miliardi di euro da React-EU, 54 miliardi dei Fondi strutturali e di investimento europei (relativi al periodo 2021-27), 58 miliardi del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (sino al 2030) e circa 1 miliardo del *Just Transition Fund*.

²⁰ Si tratta dell’art. 2, comma 6-bis, del DL 31 maggio 2021, n. 77, in materia di *governance* del PNRR, introdotto in sede di conversione con la legge 29 luglio 2021, n. 108.

²¹ La seconda *Relazione* sulla destinazione al Mezzogiorno delle risorse del PNRR predisposta dal Dipartimento per le politiche di coesione della PCM in base ai dati disponibili fino alla metà del 2022 evidenziava che degli oltre 183 miliardi di euro che compongono l’aggregato delle risorse suscettibili di destinazione territoriale poco meno di 75 (40,8 per cento del relativo totale) erano stati nominalmente indirizzati al Mezzogiorno, confermando pertanto il pur lieve superamento del vincolo di legge. Poiché questi dati risultano pressoché invariati (75,1 miliardi, con una quota Sud del 41,0 per cento) nella terza *Relazione* sul PNRR che aggiorna l’analisi di queste poste al 31 dicembre 2022, se ne deduce che la fase di allocazione territoriale programmatica delle risorse è sostanzialmente terminata.

A fronte dei molteplici obiettivi del Piano, dunque, uno dei nodi cruciali risiede nella celere ed effettiva attuazione degli investimenti da parte delle regioni del Sud in cui, più che altrove, le riforme strutturali (es. quella della pubblica amministrazione) possono sostenere la realizzazione degli interventi previsti, con riscontri positivi sullo sviluppo e sulla produttività del Mezzogiorno (Galli e Liaci, 2021).

Rispetto a tali ambiziosi obiettivi, tuttavia, l'esperienza mostra che le regioni meridionali presentano sistematicamente i più modesti tassi di assorbimento dei fondi europei loro assegnati e la quota maggiore di opere incomplete, posto che il loro completamento richiede, in media, quasi un anno in più rispetto alle regioni del Centro-Nord. Benché queste evidenze provengano da un'indagine della Banca d'Italia (Carlucci *et al.*, 2019) condotta precedentemente al PNRR e basata su dati dell'Agenzia di Coesione, rimane fondamentale la capacità di realizzare gli investimenti al Sud tanto quanto al Nord del Paese. Non solo. Il senso profondo dell'attuazione del PNRR è misurato, infatti, anche dalla capacità di realizzazione delle riforme e di erogazione dei servizi ai cittadini.

In questo contesto, il miglioramento della capacità di spesa in investimenti e riforme richiesta dal PNRR passa attraverso un deciso rafforzamento del comparto della Pubblica amministrazione a livello sia centrale che decentrato, soprattutto.

In particolare, nel caso dei Comuni, che rivestono un ruolo maggiore rispetto agli altri enti territoriali nell'attuazione del Piano, questo obiettivo intermedio si traduce in maggiori esigenze ed opportunità assunzionali che tuttavia potrebbero paradossalmente andare disattese alla luce della scarsità di offerta di soggetti adeguatamente qualificati disponibili ad occupare quelle posizioni lavorative, confermando ancora una volta la modesta attrattività della Pubblica amministrazione nei confronti di molti profili specialistici e tecnici.

Sebbene *prima facie* ci si possa ragionevolmente aspettare che il fenomeno della scarsità di offerta di personale ad alta qualificazione professionale riguardi principalmente le regioni del Sud,²² i dati contenuti nel Rapporto Formez-PA hanno smentito questa congettura, almeno parzialmente: da essi si evince infatti che il 68 per cento dei candidati ai concorsi Formez risiede al Sud contro circa l'8 per cento del Nord e il 24 per cento del Centro (Formez, 2022). Anche se non tutti gli aspiranti dipendenti pubblici che vivono nelle regioni del Sud sono disposti al trasferimento al Nord, specie si si

²² Per esempio, nel concorso Sud, pensato per reclutare gli esperti di supporto per gli enti locali del Mezzogiorno, il 55,6 per cento dei rinunciatari risultava vincitore di un altro bando, per l'80 per cento a tempo indeterminato.

tratta di posizioni a tempo determinato – che rappresentano, peraltro, un requisito fondamentale secondo le regole europee per le selezioni del PNRR. Complessivamente, nei concorsi banditi fra il 2021 e il 2022 si sono riscontrati livelli minimi del tasso di partecipazione²³ e, al contempo, massimi del tasso di rinuncia, con la conseguenza che al termine dei concorsi è rimasto scoperto il 71,6 per cento dei posti banditi per ingegneri e architetti, il 58,3 per cento di quelli per analisti del mercato del lavoro e il 37,5 per cento delle caselle destinate a statistici e informatici. Al netto delle competenze richieste, il numero maggiore di posizioni vacanti si conferma tra quelle a tempo determinato, pari al 20 per cento (Perrone e Trovati, 2023a).

Alla luce di queste difficoltà, le prime evidenze osservate sull’attuazione dei progetti rivelano alcune debolezze a livello territoriale. In particolare, la Corte dei conti (2023a), nella Relazione sullo stato di attuazione del PNRR per l’anno 2022, ha evidenziato alcune criticità relative al mancato rispetto del principio di “riequilibrio territoriale”, inteso quale obiettivo trasversale del PNRR per favorire il superamento del divario tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud. A livello aggregato, tra le ragioni di debolezza sono state individuate la scarsa capacità progettuale delle regioni e la carenza di profili tecnici sufficientemente qualificati nell’ambito degli enti territoriali.

Nel 2022, in particolare entro il secondo semestre, erano previsti 55 interventi (23 riforme più 32 investimenti) al conseguimento dei quali era condizionata l’erogazione della terza rata di finanziamento prevista per il PNRR italiano, pari a 19 miliardi di euro, da parte delle istituzioni europee. Proprio in relazione all’erogazione di questa terza *tranche* si registra un ritardo e uno slittamento (di un mese) dovuto ai dubbi espressi dalla Commissione sui progetti italiani - alcuni definiti come “poco realistici”, come riportato dalla stampa e dai media nei giorni in cui stiamo scrivendo.²⁴ Nell’anno in corso, si prevede il raggiungimento di 96 *milestone* e *target*, cui è subordinata la corresponsione di ulteriori 34 miliardi di euro, suddivisi in due *tranche* semestrali di ammontare pressoché equivalente, 16 e 18 miliardi (Morino, 2023).²⁵

Se nel 2021 gli obiettivi del PNRR erano soprattutto le riforme e nel 2022 soprattutto la pubblicazione di avvisi e gare, sicuramente il 2023 è l’anno “del fare”, ossia di apertura dei cantieri, nel quale si capirà se l’Italia sarà in

²³ Meno del 30 per cento per cento dei convocati per le prove scritte relative ai bandi per l’assunzione di profili tecnici.

²⁴ Si veda, ad esempio, l’articolo su Il Sole24 Ore del 2 aprile 2023, “PNRR, in arrivo i correttivi per sbloccare la *tranche* da 19 miliardi”.

²⁵ In dettaglio, entro il 30 giugno si prevede il raggiungimento di 27 obiettivi complessivi ed entro fine dicembre il raggiungimento dei restanti di 69.

grado di completare il Piano entro il 2026 con anche l'obiettivo di risolvere i limiti strutturali del Paese, come ricordato dalla Commissione nelle sue "raccomandazioni" specifiche annuali (D'Arrigo e David, 2023).

Attualmente, secondo le elaborazioni rese disponibili da OpenPolis utilizzando i dati ANAC, il 69 per cento dei bandi PNRR pubblicati fino ad ora non prevede clausole occupazionali per giovani e donne benché tra le priorità trasversali del Piano vi siano previsti interventi a favore dell'emancipazione di giovani e donne, da conseguire, appunto, attraverso l'aumento del tasso di occupazione giovanile e femminile.

Tuttavia, al momento della redazione di questo scritto, sussistono ancora dubbi sulla realizzabilità entro il 2026 di alcuni interventi (soprattutto porti e concessioni portuali, idrogeno e reti di teleriscaldamento, nonché piani urbani integrati), che dovranno essere sciolti a breve (Perrone e Trovati, 2023b). In tal senso, in presenza di una tardiva erogazione della terza rata, il principale correttivo che il Governo intende negoziare con la Commissione consiste nel rimodulare il Piano: assegnando massima priorità ai progetti certamente realizzabili entro il 2026, lavorando sulle garanzie per le imprese che partecipano ai bandi e migliorando l'organizzazione delle strutture tecnico-amministrative preposte all'attuazione.

6. Il 'metodo PNRR': qualche considerazione valutativa

Da diversi decenni in Italia la spesa pubblica per lo sviluppo viene concepita muovendo da programmi di spesa predisposti in forma di grandi "contenitori finanziari". Questi veicoli nascono privi di contenuti progettuali chiaramente identificabili: è solamente nella fase attuativa che i progetti sono realmente individuati ed inseriti negli atti di programmazione, peraltro spesso in modo non coerente con i fabbisogni di investimento - settoriali e territoriali - che essi stessi dovrebbero concorrere a colmare.

La vaghezza dei contenuti programmatici ha sistematicamente caratterizzato l'accumulazione pubblica, indipendentemente dalla natura delle sottostanti risorse finanziarie, siano esse costituite da fondi ordinari di bilancio o provenienti dagli apporti aggiuntivi dei fondi di coesione nazionali ed europei.

Da questo punto di vista il PNRR marca una discontinuità di metodo. Si tratta. Infatti, di un programma orientato ai progetti, soggetto a un severo scrutinio programmatico e attuativo. Pertanto, il Piano si distacca dall'approccio valutativo puramente orientato alla (rendicontazione della) spesa, che prescinde dalla sua efficacia, finora prevalso in Italia.

Si avanza qui la tesi che le innovazioni che segnano l'impostazione del PNRR possano 'contaminare' positivamente l'intero ciclo della spesa per lo sviluppo, travalicando l'ambito puramente metodologico per incidere sulla *trasparenza* nella formazione delle decisioni e sull'*efficacia allocativa* delle scelte. In linea di principio, ambedue gli aspetti potrebbero impattare favorevolmente sulla qualità della spesa, e pertanto contribuire ad innalzare il potenziale di crescita. Su questo aspetto cui si soffermano le conclusioni.

6.a Trasparenza

Dal momento che il PNRR costituisce una discontinuità rilevante sia nella dimensione complessiva, sia nell'orizzonte temporale, sia nella profondità degli interventi strutturali che promuove, diventa fondamentale valutarne gli impatti sull'economia del Paese. Si tratta con ogni evidenza di una questione non solo di trasparenza nell'impiego delle risorse (*accountability*) ma anche di verifica dell'efficacia della spesa (intesa, nell'accezione propria dell'analisi delle politiche pubbliche, come adeguatezza del rendimento sociale degli interventi finanziati).

Per rendere credibile la valutazione, occorre che i risultati siano misurati da indicatori di *outcome* più che di *output* (o addirittura di mero *input* delle risorse impiegate). Il monitoraggio operativo diviene dunque un fattore fondamentale per alimentare correttamente un ciclo decisionale che integri sequenzialmente la valutazione *ex post* degli esiti di spesa nella programmazione *ex ante* degli obiettivi.

In proposito va subito detto che la valutazione (dell'attuazione) del PNRR è resa difficile anche dalla disponibilità non sempre aggiornata – per non dire, in qualche caso, scarsa – di dati come recentemente messo in evidenza anche dalla Corte dei conti (2023b) nella relazione di marzo sullo stato di avanzamento del Piano: “A valere sulle informazioni estraibili dal sistema ReGiS²⁶ è possibile ricostruire un primo quadro dei progetti di investimento e di riforma avviati e del relativo stato di avanzamento”. In tal senso, 134.000 sono i progetti PNRR censiti dalla Corte dei conti (aggiornamento al 13 febbraio 2023) a fronte dei 5.246 riportati dagli *open data* di #italiadormani e riguardano 148 misure, per un valore complessivo di 93 miliardi di fondi stanziati. Va inoltre specificato che il sistema ReGiS non è destinato direttamente alla cittadinanza – come espressamente detto nel Piano – ma rappresenta uno strumento operativo per gli addetti ai lavori.

²⁶ Il sistema ReGiS è una piattaforma attiva dall'autunno del 2022 su cui gli enti beneficiari dei finanziamenti PNRR caricano i dati relativi ai progetti di cui si occupano.

Porre a disposizione della cittadinanza in libera consultazione i dati di programma e di progetto (secondo il paradigma ormai consolidato degli *open data*) dovrebbe essere compito del Governo. Anche su questo punto si è espressa la Corte che, tra le principali criticità, ha evidenziato le questioni del monitoraggio e della trasparenza, oltre alla capacità di spesa delle varie amministrazioni coinvolte. Peraltro, è anche su questo impianto informativo che si fonda la verifica del rispetto del cronoprogramma da parte della Commissione europea. In analogia, Balduzzi *et al.* (2022) hanno proposto e sviluppato una metodologia di monitoraggio e, nei limiti del possibile, di valutazione che sia implementabile da parte di tutti i soggetti interessati a farlo, anche se non dotati di competenze specifiche.

Un elemento imprescindibile della metodologia è l'utilizzo di banche dati liberamente consultabili, per arrivare poi all'individuazione di indicatori sintetici che consentano di monitorare gli investimenti pubblici finanziati, nel caso del PNRR definiti in coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea.²⁷ L'ampio ricorso ad indicatori di avanzamento procedurale e di esito progettuale rappresenta una novità significativa del PNRR: tradizionalmente, infatti, gli indicatori di risultato hanno avuto un ruolo limitato nel monitoraggio della spesa pubblica.

Si prenda il caso per molti versi emblematico dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea: se l'impianto regolamentare prevede folte batterie di indicatori di osservazione (di *input*, *output* e *outcome*), i valori-obiettivo sono di norma fissati in modo correlato al loro andamento inerziale e alla capacità di assorbimento del beneficiario (ritenuta immutabile).

Disporre di buoni indicatori è anche il requisito principale per svolgere corrette valutazioni di *policy*. Appropriatamente, il Regolamento n. 241 che governa l'intero impianto del RFF prevede specifiche attività valutative: sia nei *consideranda* 63 e 68, sia negli articoli 31 ("*Annual Report*") e soprattutto 32, che riguarda le valutazioni *in itinere* (da completare entro febbraio 2024) ed *ex post* dell'intero piano, nonché dei suoi impatti complessivi di lungo periodo (entro dicembre 2028), da condurre con modalità che assicurino l'indipendenza del valutatore.²⁸

²⁷ Si veda il Regolamento Ue n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 12 febbraio 2021.

²⁸ Il comma 2 dell'art. 32 recita: "*The evaluation report shall, in particular, assess to which extent the objectives have been achieved, the efficiency of the use of the resources and the European added value. It shall also consider the continued relevance of all objectives and actions*".

6.b Efficacia allocativa

Il PNRR costituisce, come detto, il più ambizioso e cospicuo tentativo di imprimere un salto all'accumulazione pubblica a far tempo dalla stagione della ricostruzione post-bellica.

In un Paese segnato da enormi esigenze di potenziamento e di riqualificazione del capitale pubblico in infrastrutture, reti ed edifici²⁹ che inevitabilmente confliggono con i ridotti gradi di libertà nella gestione di bilancio, la spesa in investimenti pubblici dovrebbe conseguire da un'accurata selezione delle priorità diretta ad individuare i progetti che massimizzino il rendimento sociale di risorse pubbliche scarse.

In via di principio, la selettività delle scelte caratterizza l'impianto procedurale su cui poggia la spesa ordinaria di bilancio per le infrastrutture, che rimane comunque la componente in assoluto più cospicua del finanziamento degli investimenti pubblici anche in presenza dello sforzo eccezionale introdotto con il PNRR (ove gli importi siano valutati su base annua).

Nella prassi, tuttavia, a quell'impianto non si è dato concreto seguito.³⁰ Lungi dall'adottare un approccio tendenzialmente *top-down*, che guardi a un orizzonte di medio periodo, la spesa ordinaria in conto capitale ha finito per assumere una fisionomia *bottom-up*, in cui l'aggregato origina dalla sommatoria di interventi decisi su base negoziale a partire da istanze locali e/o da pressioni dei portatori di interesse, spesso privi di ambizione collettiva. Spesso si aggiungono incertezze sull'adeguatezza dimensionale e sulla stabilità nel tempo delle dotazioni per le iniziative di maggiore portata, frutto

²⁹ Si tratta di un ordine di grandezza valutabile in alcune centinaia di miliardi euro. La dimensione dello sforzo di investimento richiesto per colmare i fabbisogni dipende dal grado di avvicinamento allo standard ottimale che ci si prefigge; vi influisce sensibilmente la messa in sicurezza dei territori dai rischi catastrofali (sismici, idro-geologici, vulcanici e in generale ambientali), come noto, estremamente rilevanti in Italia. Per alcune valutazioni quantitative si veda Rubino (2019).

³⁰ Ci si riferisce agli esiti deludenti della lunga vicenda con cui il Legislatore ha inteso razionalizzare la programmazione degli investimenti pubblici: dapprima con la creazione del *Fondo Investimenti ed Occupazione* (FIO) in seno al Ministero del Bilancio avvenuta nei primi anni ottanta dello scorso secolo, poi con la legge n. 144 del 1999 che istituiva una rete di Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, per arrivare alla limpida ma tardiva riforma del 2011-12 (attuata con i D.lgs. n. 228 e n. 229). Essa imponeva ai Ministeri di selezionare gli investimenti in base alla ricognizione dei fabbisogni, inserendo gli interventi in un documento programmatico unitario e di respiro pluriennale, che ne riflettesse l'ordine di merito (il cd. DPP). A oltre un decennio da quella stagione, si può affermare che le premesse sono state quasi totalmente disattese (Virno, 2014; Rubino, 2016).

delle restrizioni di bilancio e dei ricorrenti tagli agli stanziamenti di bilancio per gli investimenti.

Particolarmente problematica appare la condizione dei fondi strutturali per la coesione territoriale, che sono finanziati da trasferimenti dal bilancio europeo (rispetto al quale l'Italia è un contributore netto). Gravati dalla genericità delle priorità progettuali *ex ante*, dalla vastità e numerosità dei contenitori finanziari della programmazione, cui si uniscono un affidamento eccessivo alla logica della cd. “programmazione attenta ai luoghi” o *place-based* (Barca *et al.*, 2012; Duranton e Venables, 2018) e un coinvolgimento capillare degli attori locali nei processi decisionali che configura una versione estrema, e come tale inefficiente, della *governance* multilivello propugnata dalla Commissione, i fondi strutturali si sono rivelati incapaci di promuovere lo sviluppo nei territori svantaggiati (Rossi, 2006; Accetturo e De Blasio, 2019). All'esito deludente ha anche concorso la complessità procedurale di regolamenti europei, che ha finito per dissipare energie preziose nella meticolosa osservanza degli adempimenti di rendicontazione, sottraendole alla qualità della progettazione.

Il caso delle risorse aggiuntive di origine nazionale – essenzialmente costituite dal *Fondo Sviluppo e Coesione* (FSC)³¹ – è per molti versi il più problematico. Qui l'indeterminatezza degli indirizzi programmatici formulati dal CIPE (ora CIPESS) e la sostanziale assenza di vincoli temporali sull'attuazione hanno trasformato la ragguardevole dotazione del Fondo in una riserva da cui attingere per finanziare iniziative con scarsa se non nulla attinenza con la sua vocazione elettiva di chiave per lo sviluppo nei territori svantaggiati. Ne è venuta meno la coerenza con il mandato dell'art. 119, comma 5, della Costituzione.³²

Anche l'abituale ricorso alla riprogrammazione degli interventi *in itinere* e la prassi di sostituire progetti con scarsa capacità di assorbimento dei fondi con interventi non considerati in fase di selezione iniziale (ma che hanno la ventura di trovarsi ad uno stadio attuativo avanzato) allo scopo di ‘liberare’ le sottostanti risorse pubbliche – criticità che riguarda l'intero insieme della spesa per le aree in ritardo di sviluppo - hanno finito per allontanare la spesa dai pur poco ambiziosi obiettivi programmatici, diluendone la cosiddetta “addizionalità” rispetto agli interventi ordinari richiesta dall'art. 117 della

³¹ Il FSC è stato istituito dal D.lgs., 31 maggio 2011, n. 88. Trae origine dai precedenti *Fondo per le Aree Sottoutilizzate* (FAS), istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289, artt. 60 e 61), presso il MEF e il Ministero delle attività produttive.

³² Si veda da ultimo “Il Fondo sviluppo e coesione destinato al Sud ma usato come bancomat per le emergenze”, in *Il Sole 24 Ore*, 23 aprile 2023.

Costituzione (ed anche dai regolamenti comunitari per la coesione territoriale).

Queste criticità sono acute dal persistente dualismo geografico che caratterizza la geografia economica del Paese, cui si aggiungono inediti oggi divari fra aree urbane e zone in flessione demografica. I conseguenti ampi fabbisogni di investimento, tanto in strutture materiali e digitali, quanto in risorse umane, si presentano anch'essi come altamente disomogenei fra settori e territori.

È perciò singolare che tale eterogeneità non trovi fondamento riconoscibile e razionale nelle quote formali di allocazione territoriale privilegiata e nelle concentrazioni tematiche e/o settoriali che governano i fondi per lo sviluppo, i cui differenti valori-obiettivo non sono riconducibili alle specificità dei vari fondi e/o alle loro asserite priorità. Ne conseguono potenziali sovrapposizioni di priorità e duplicazione di risorse, spesso causa di sprechi e/o inefficienze. Emerge qui la “veduta corta” (Padoa-Schioppa, 2009) delle scelte pubbliche, antitetica ai divari di dotazione di capitale pubblico – materiale e immateriale – che affliggono l'Italia nel suo insieme e più acutamente parti di essa.

La Tavola 9 evidenzia in forma sinottica le principali criticità descritte per gli assi di finanziamento citati.

Tavola 9 – Programmazione delle risorse pubbliche per lo sviluppo: principali caratteristiche

	BILANCIO	FONDI STRUT- TURALI UE	FONDO SVI- LUPPO E COE- SIONE	PNRR ⁽¹⁾
Dotazione finanziaria⁽²⁾	24 MLD ⁽³⁾	43,6 MLD € ⁽⁴⁾	58 MLD € ⁽⁵⁾	222 MLD €
Arco temporale	3-15 anni	7+2 anni	10 anni	5 anni
Titolarità	Stato	Regioni / Stato	Stato	Stato
Ambito di programmazione	Capitoli di spesa (bilancio dello Stato)	Programmi Operativi	Programmi Operativi	Progetti
Ri-programmazione	Si	Si (negoziata)	Si	No
Concentrazione tematica	No	Si (green, reti digitali, MUS e SUS)	No	Si (green e digital)
Vincolo di destinazione territoriale (Mezzogiorno)	34 %	72 % ⁽⁵⁾	80 %	40 %
Monitoraggio	BDA	BDA	BDA	REGIS
Valutazione <i>ex ante</i>	Prevista	Non prevista	No	Non prevista
Valutazione <i>ex post</i>	Prevista	Richiesta	No	Non prevista

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, PCM/DPCoe e MEF

Da questo punto di vista il PNRR rappresenta una discontinuità: pur non aderendo totalmente a una logica programmatoria che muove dalla valutazione dei fabbisogni – settoriali e territoriali – per selezionare gli interventi da finanziare sulla base di analisi *ex ante* di efficacia comparativa, il Piano ne assume alcuni elementi qualificanti: chiara individuazione degli obiettivi strategici; raggruppamento delle misure in ambiti tematici omogenei; orientamento ai risultati verificato tramite indicatori osservabili di avvicinamento a *target* prestabiliti; impossibilità – salvo motivate eccezioni³³ - di riprogrammare le risorse dirottandole dagli interventi concordati con la UE; valutazione indipendente degli esiti.

Se confermato nei passaggi attuativi e confortato dagli esiti finali, questo approccio alla spesa per investimenti pubblici segnerebbe un cambiamento sostanziale nel ciclo degli investimenti pubblici: verrebbe archiviata la programmazione per contenitori finanziari in favore di un orientamento a progetti e risultati. Si affermerebbe in tal modo un nuovo e più credibile governo del ciclo degli investimenti pubblici: il ‘metodo PNRR’.

7. Osservazioni conclusive: sarà vero sviluppo dopo il PNRR?

Il successo del PNRR si misurerà, in ultima analisi, sulla capacità di innalzare strutturalmente il prodotto potenziale dell’economia italiana attraverso un robusto miglioramento della produttività totale dei fattori, da tempo ristagnante su livelli discosti da quelli che si riscontrano nei principali *partner* dell’Unione (Codogno e Galli, 2022).

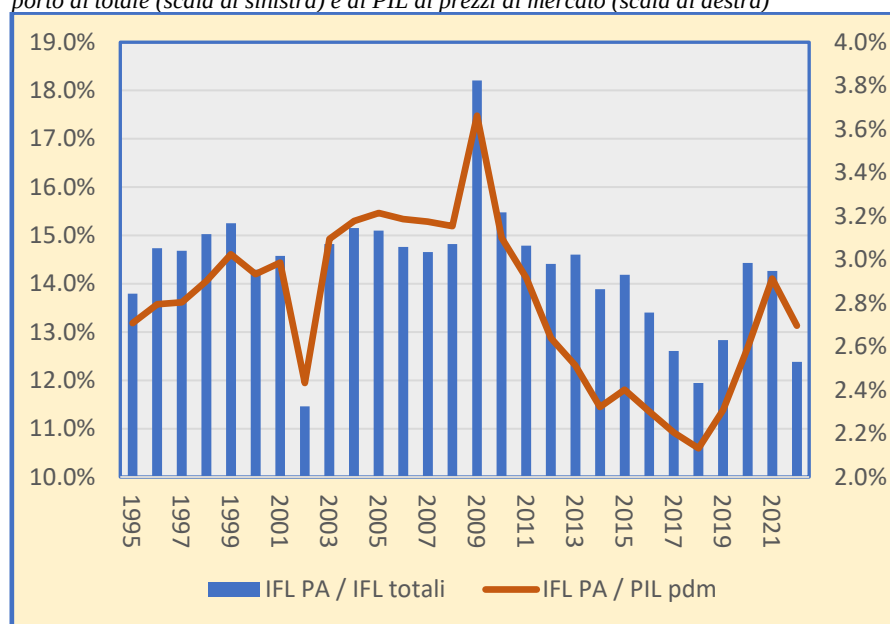
Necessario a tale fine è invertire la tendenza declinante degli investimenti pubblici, in flessione nel decennio terminante al 2019 in rapporto sia al PIL, sia al totale degli investimenti fissi lordi (che per oltre quattro quinti sono però costituiti dalla componente privata). Gli investimenti in opere pubbliche rappresentano la frazione preponderante della spesa veicolata nel PNRR e nel PNC:³⁴ se realizzati, potrebbero pertanto consolidare l’ancora lieve recupero della quota sul PIL degli investimenti pubblici avviatosi negli anni della pandemia, innalzandola per circa quindici decimi di punto percentuale in media d’anno nel quadriennio 2023-26. Verrebbe in tal modo interamente

³³ Previste dall’articolo 21 del regolamento Ue 2021/241, che specifica che le modifiche al piano iniziale devono essere giustificate da circostanze oggettive, che impediscano di conseguire gli obiettivi previsti e concordati con la Commissione europea, che si riserva comunque l’ultima parola entro due mesi di tempo dalla richiesta dello Stato membro.

³⁴ Si può valutare che circa 110 dei 192 miliardi di euro del PNRR consistano di opere pubbliche; sommandovi l’intera dotazione veicolata dal PNC si raggiunge un totale di circa 140 miliardi di euro, nell’arco pluriennale di vigenza del Piano (Viesti, 2023).

colmata la flessione dell'incidenza sul PIL accusata fra il 2009 e il 2022 (Figura 8).

Figura 8 - Investimenti fissi lordi: quota percentuale delle Pubbliche Amministrazioni in rapporto al totale (scala di sinistra) e al PIL ai prezzi di mercato (scala di destra)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, Contabilità Nazionale (database I.Stat)

Affinché questo esito virtuoso abbia luogo, due paiono le condizioni certamente necessarie, verosimilmente anche sufficienti : a) un'elevata qualità dei progetti che garantisca che gli investimenti pubblici posseggano un alto rendimento sociale, capace di compensare il loro eventuale modesto o addirittura negativo rendimento finanziario; b) la complementarietà con gli investimenti privati, vista come la capacità di stimolare decisioni di investimento attraverso miglioramenti di contesto e creazione di "economie esterne", anche territoriali.

Queste condizioni fanno sì che si producano nell'economia effetti accelerativi dell'accumulazione attivati da moltiplicatori di offerta, con conseguenti impatti espansivi sull'occupazione indotta. In effetti, come ricordato in precedenza, il contributo aggiuntivo del PNRR alla spesa pubblica è ragguardevole: secondo i dati contenuti nella NADEF 2022 (presentata dal Governo nel settembre di quell'anno), grazie all'apporto del Piano, gli investimenti pubblici dovrebbero risultare più elevati di circa 170 miliardi di euro nel quadriennio 2023-26 (ANCE, 2022).

Prime evidenze quantitative suggeriscono l'esistenza di tali moltiplicatori e la loro ragguardevole entità. Prescindendo dall'effetto abilitante delle riforme di struttura, gli effetti espansivi scaturiscono principalmente dalla complementarità degli investimenti privati con quelli pubblici, riflettendo una modellazione che incorpora nella funzione di produzione del settore privato la produttività del capitale pubblico, ivi inclusi i miglioramenti delle "esternalità" di contesto; vi si somma il consueto effetto keynesiano di stimolo alla domanda aggregata in presenza di capacità produttiva inutilizzata.

Nel caso di un'economia fortemente integrata in Europa come quella italiana, contribuiscono ad innalzare il moltiplicatore anche le interdipendenze tra paesi. Le stime suggeriscono che in uno scenario di elevata produttività e in presenza di un'attuazione dei piani nazionali coordinata e simultanea fra i membri dell'Unione, in esito all'attuazione del Piano il livello del PIL italiano risulterebbe più alto rispetto alla *baseline* di riferimento di un valore compreso fra i 2,5 e i 3 punti percentuali - a seconda della rapidità di attuazione degli interventi (Pfeiffer, 2021).

Ci si attende che il PNRR induca, inoltre, un aumento significativo dell'occupazione: ricorrendo alle matrici delle interdipendenze settoriali, Basso *et al.* (2023) stimano che nel biennio 2024-25, fase di massima espansione della spesa, il Piano generi occupati addizionali compresi fra 300.000 e 375.000 addetti alle dipendenze (pari al 1,7 – 2,1 per cento in più rispetto al 2019). La crescita della domanda di lavoro sarebbe maggiore nelle costruzioni, il cui valore aggiunto risulterebbe più elevato di circa 4 punti percentuali, e nei settori più coinvolti dalla transizione digitale, per poi estendersi ad altri comparti di minore dimensione ma con maggiore intensità tecnologica. Non sono tuttavia da escludersi strozzature di offerta, derivanti dalla carenza di competenze critiche per le iniziative del Piano (*in primis* ricerca e sviluppo, informatica, apparati ottici e digitali). In tal senso, studi recenti evidenziano come altri l'assegnazione dei fondi ha indirizzato una progettualità locale non esente da criticità e punti di debolezza (Di Gioia e Giorda, 2022). Sono, infatti, necessarie capacità interdisciplinari in grado di unire diversi approcci intorno alla realtà del territorio e agli obiettivi della sostenibilità. Elemento essenziale in questo contesto è una adeguata formazione geografica o, meglio, "educazione geografica"; essa si dovrebbe concretizzare non in una semplice conoscenza del territorio, ma nella padronanza dei metodi della ricerca geografica e dei modelli attraverso i quali si progetta e si valuta lo sviluppo di un sistema territoriale. Secondo questo approccio, si tratta di sviluppare e rafforzare l'attrattività territoriale – soprattutto delle aree interne, altamente disomogenee – partendo dalla costruzione di interdipendenze e di strategie di cooperazione per arrivare alla rigenerazione del

territorio anche dal punto di vista sociale e culturale (Valdemarin e Lucia, 2022).

Sebbene il Governo, nel DEF 2023, abbia ridimensionato rispetto alle indicazioni iniziali la stima dell'impatto macroeconomico atteso dal PNRR, l'effetto rimane ragguardevole. Secondo valutazioni di consenso riportate dalla Corte dei conti (2023c) nel quadriennio 2023-26 si registrerebbe un impulso aggiuntivo sul PIL dell'ordine dell'1,7 per cento in media d'anno, principalmente trainato dagli investimenti, che risulterebbero più elevati del 7,5 per cento rispetto al profilo di base.

La seconda condizione è strettamente collegata alla prima. Qui è necessario che il ciclo di progetto muova da una valutazione *ex ante* dei fabbisogni nel contesto territoriale e settoriale di riferimento, propedeutica alla selezione delle iniziative da candidare a finanziamento, e che rifletta l'ordine di merito che ne massimizzi il rendimento sociale. Il ciclo di spesa si deve poi concludere con l'inserimento nel passo decisionale successivo degli esiti delle valutazioni di efficacia. Parallelamente, visto l'elevato volume di spesa infrastrutturale aggiuntiva veicolato dal Piano, è assolutamente indispensabile che gli enti gestori – segnatamente enti territoriali e agenzie locali – si dotino rapidamente di moderni piani di gestione volti ad assicurare che i servizi forniti attraverso le opere di nuova realizzazione siano forniti in condizioni di sicurezza, efficienza ed efficacia, anche attraverso adeguati piani di manutenzione periodica che ne garantiscano fra l'altro la resilienza rispetto alle criticità ambientali. A differenza del recente passato, a tali enti andrebbero assicurate adeguatezza e certezza della necessaria provvista finanziaria.

Ancorché non espressamente enunciate come tali fra le riforme previste dal Piano, queste sarebbero le innovazioni più decisive per riqualificare, cogliendo l'occasione irripetibile del PNRR, il ruolo dell'accumulazione pubblica. Al riguardo, evidenze empiriche suggeriscono che l'effetto espansivo delle riforme è significativo, spesso proporzionalmente superiore a quello degli investimenti materiali (Cottarelli, 2023). Le elaborazioni del Ministero dell'Economia costruite usando il modello econometrico *Quest III* disegnato per l'Italia dalla Commissione Europea stimano un effetto addizionale sul Pil, dovuto proprio a queste riforme, pari a 3,5 punti percentuali di maggiore crescita cumulata entro il 2026 (Giavazzi, 2023).

Nel valutare l'impatto del Piano sull'economia, occorre tuttavia tracciare una distinzione tra valutazioni *ex ante* ed esiti concreti della sua attuazione. Prime evidenze sull'attuazione delle riforme previste dal PNRR sembrano suggerire che, al ritmo attuale, esse non saranno in grado dispiegare pienamente i cambiamenti previsti: in base a quanto risulta sul sito "Italia Domani", all'epoca della redazione di questo scritto delle 63 riforme contenute nel Piano articolate in 156 *milestone* e *target*, 73 sono classificati come

“conseguiti”, 30 sono “in corso” e i restanti 53 sono “da avviare” (Galli *et al.*, 2023).

Va detto che per una valutazione complessiva delle riforme strutturali, comprese quelle previste dal PNRR, occorre fare riferimento a una ‘funzione obiettivo’ con dimensione intertemporale: detto altrimenti, ciò significa che gli effetti positivi di molte riforme strutturali tipicamente si manifestano solo nel lungo periodo poiché agiscono soprattutto dal lato dell’offerta, come nel caso degli investimenti più complessi e delle azioni dirette ad abilitarne l’efficacia e l’impatto sulla crescita potenziale (Commissione europea, 2023).

A questo si aggiunge l’innegabile evidenza che le riforme che mirano al cambiamento strutturale – nello specifico del PNRR: giustizia, pubblico impiego, amministrazione fiscale, nuovo codice degli appalti – necessitano di una forte volontà politica dei governi per poterle intraprendere e, soprattutto, portare a termine. Come ha affermato il Commissario europeo agli Affari economici Gentiloni già nel 2022, sulle *“riforme non possiamo essere flessibili perché dipendono da una volontà politica: se si devono fare riforme su giustizia, concorrenza o lavoro nero questo dipende da una volontà politica e non da circostanze oggettive”*, come l’inflazione o la difficoltà a reperire materie prime, ad esempio in questo periodo storico.³⁵

Il tema delle riforme di struttura rimane pertanto decisivo per provare la reale capacità del PNRR di agire sul potenziale di crescita dell’economia italiana: in particolare delle riforme del quadro procedurale per gli investimenti pubblici, soprattutto quelli connessi con le due transizioni gemelle - ecologica e digitale - che l’Unione europea dovrà perseguire con le risorse di *Next Generation EU*.

In conclusione, la piena e tempestiva attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel Piano resta centrale per ricollocare il Paese su un percorso stabile di crescita e sviluppo anche *dopo* il PNRR.

³⁵ Si veda *Il Sole 24 Ore*, 11 dicembre 2022: “Gentiloni: «Su PNRR aperti a cambiamenti sugli investimenti, ma su riforme inflessibili».”

Riferimenti bibliografici

- Accetturo, A. e De Blasio, G. (2019). *Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)*. IBL Libri.
- ANCE (2022). Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la spinta verso il futuro. *XXII Convegno nazionale giovani imprenditori edili #costruttivi*, Positano 4-5 novembre, mimeo.
- ANCI (2021). Comuni e Città nel PNRR. Dossier ANCI. Associazione Nazionale Comuni Italiani. Roma.
- Balduzzi, P., Bordignon, M. e Colombo, L. (2022). PNRR, occorre un monitoraggio e una valutazione diffusa. *Vita e Pensiero*, 71-77.
- Barca, F., McCann, P. e Rodriguez-Pose, A., (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches, *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Basso, G., Guiso, L., Paradisi, M. e Petrella, A. (2023). L'occupazione attivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue caratteristiche. *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* n. 747, Banca d'Italia.
- Carlucci, C., Giorgiantonio, C. e Orlando, T. (2019). Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti. *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* n. 538, Banca d'Italia.
- Cassa Depositi e Prestiti (2022). Il PNRR e le sfide per i Comuni italiani, in <https://www.cdp.it>
- Codogno, L. e Galli, G. (2022). *Crescita economica e meritocrazia*. Il Mulino, Bologna.
- Commissione europea (2023). *Commission Staff Working Document. 2023 Country Report – Italy. Accompanying the document Recommendation for a council recommendation on the 2023 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Italy*. COM(2023) 612.
- Corte dei conti (2023a). *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (2022)*. Deliberazione n. 6/2023/CCC. Collegio del controllo concomitante. Adunanza del 14 febbraio 2023.
- Corte dei conti (2023b). *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR - Marzo 2023 – Tomo I e Tomo II*. Corte dei conti, Roma.
- Corte dei conti (2023c). *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*. Maggio 2023. Corte dei conti, Roma.
- Cottarelli, C. e Palomba, F. (2021). PNRR: le 419 condizioni per trasformare l'Italia. *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 28 maggio.
- Cottarelli, C. (2023). Non si deve gettare la spugna. *La Repubblica*. 23 maggio 2023.
- D'Arrigo, G. e David, P. (2023). Modifiche al PNRR sì, ma a un patto. 7 febbraio, in www.la-voce.info
- Di Gioia, A. e Giorda, C. (2022). Impatti potenziali degli investimenti del PNRR nelle realtà mono-funzionali o desertificate italiane: minacce ed opportunità. *Documenti geografici*, (1), 111-125.
- Duranton, G. e Venables, A. J. (2018). Place-Based Policies for Development. *NBER Working Paper*, n. 24562.
- Formez (2022). *Rapporto Formez PA 2022*. Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A., Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Galli, G. e Liaci, S. (2021). PNRR e Mezzogiorno: quante risorse e quali misure per il rilancio del Sud. *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*. 7 maggio.
- Galli, G., Neri, F. e Scinetti, F. (2023). Il PNRR e le riforme. *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 28 aprile.
- Giavazzi, F. (2023). I fondi Ue ci faranno crescere. *Corriere della Sera*, 5 aprile 2023.

- Governo italiano (il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR). (2023). *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Terza relazione*, 31 maggio
- Gualmini, E. (2023), *Mamma Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Leonardi, M. (2023). Partita doppia. Le scelte della politica tra riforme ed emergenze, Egea, Milano.
- Morino, E. (2023). Osservatorio PNRR e dintorni. *Pratica Amministrativa*. Smart24 PA - Il Sole24 Ore.
- Padoan, P.C. (2023). *Next Generation EU as a Growth Machine*. ASTRID, mimeo.
- Padoa-Schioppa, T. (2009). *La veduta corta*. Il Mulino, Bologna.
- Perrone, M. e Trovati, G. (2023a). Tecnici, tempi determinati e Nord: tutti i buchi delle assunzioni PNRR. *Il Sole24 Ore*, 7 febbraio.
- Perrone, M. e Trovati, G. (2023b). PNRR, un altro rinvio sulla terza rata: pesano porti, energia e città. *Il Sole24 Ore*, 28 marzo.
- Pfeiffer, P., Varga J. e 't Veld, J. (2021). Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, *European Economy*, Discussion Paper 144.
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Politiche di Coesione (2022), *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*
- Roncoroni, F.G. (2023). Il ruolo delle regioni e degli enti locali nell'attuazione del PNRR. In: Pagliarini et al. (a cura di), *Economia e diritto italiano, europeo ed internazionale*, 151-176, Giuffrè Editore (in corso di pubblicazione).
- Rossi, N. (2006). *Mediterraneo del Nord*, Laterza, Roma-Bari.
- Rubino, P. (2016). La riforma delle valutazioni di efficacia della spesa per investimenti pubblici: l'avvio di una nuova stagione? *Argomenti* (3), 93-121.
- Rubino, P. (2019). La mitigazione del rischio sismico in Italia: obiettivi e strumenti. *Argomenti* (12) 37-60.
- The Economist (2015). *Addio, Dolce Vita*, 26 novembre.
- UpB (2022). I bandi destinati agli enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali, *Flash n. 1* del 20 gennaio 2022, Ufficio Parlamentare di Bilancio.
- Valdemarin S. e Lucia, M.G. (2022). *Geografia dell'attrattività territoriale. Comprendere e gestire lo sviluppo locale*. Pearson.
- Viesti, G. (2023). *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?* Donzelli, Roma
- Virno, C. (2014). Cosa blocca gli investimenti pubblici. 27 agosto 2014, in www.lavoce.info