

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per innovare l'Italia

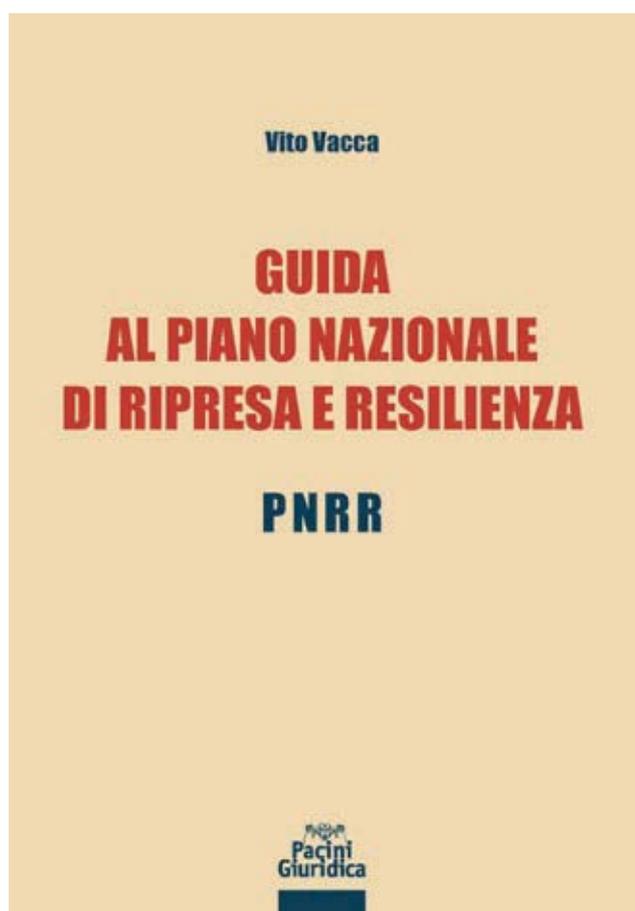
Vito Vacca

Molte risorse da utilizzare in poco tempo

La pandemia ha posto l'Unione Europea di fronte a scelte epocali nell'impiego delle risorse comuni, varando una serie di interventi che complessivamente sono paragonabili per l'impatto che potrebbero avere soltanto al Piano Marshall (1947-1951), che non a caso si chiamava propriamente *European Recovery Program* con una dotazione di 12,7 miliardi di dollari. In realtà, il programma di risposta alla pandemia *Next Generation EU* con i suoi 750 miliardi di euro (finanziati per la prima volta con un debito europeo in comune) vale ben sei volte la dotazione del Piano Marshall, attualizzata al valore di acquisto di oggi; ma, per la parte che riguarda l'Italia, le risorse europee valgono circa dieci volte ciò che il Paese ricevette all'epoca (1,2 miliardi di dollari), confrontando il potere di acquisto.

I 750 miliardi europei saranno erogati agli Stati membri per 390 miliardi sotto forma di sovvenzioni (*grants*) e per 360 miliardi sotto forma di prestiti da rimborsare (*loans*).

Per l'Italia le risorse europee disponibili sono 191,5 miliardi: sovvenzioni per 68,9 miliardi (36%), prestiti da rimborsare per 122,6 miliardi (64%); pertanto, la dotazione complessiva del PNRR è pari a 235,6 miliardi, integrato con 30,6 miliardi di risorse nazionali del Fondo Complementare, e con 13,5 miliardi del Programma *ReactEU* di reazione rapida contro la crisi sanitaria. Si tratta di una sfida epocale per l'Italia; infatti, alla dotazione del PNRR, vanno sommate le risorse per le Politiche di Coesione 2021-2027 per 41,5 miliardi di euro di risorse europee, le quali con il cofinanziamento nazionale ammontano a 75,6 miliardi di euro. Ma l'assegnazione delle risorse del *Next Generation* non è automatica, le dieci erogazioni semestrali sono collegate ad una procedura di risultati intermedi (*milestones*) e di obiettivi finali (*target*), che richiederanno una forte mobilitazione nazionale per il rispetto di queste scadenze contingente. Le esperienze passate non propendono a nostro favore, come dimostra l'esperienza nell'utilizzo dei Fondi Strutturali europei negli ultimi trent'anni, che ha più volte evidenziato



una scarsa capacità di assorbimento delle risorse disponibili.

Tra i Paesi dell'Unione, l'Italia ha il più basso numero di persone che si occupano di risorse europee in proporzione alla popolazione, con un brutto termine tecnico nei documenti della Commissione Europea si afferma che siamo "sotto-

staffati", in pratica abbiamo bisogno di più esperti in una materia complessa; ma, come ha ben dimostrato la pandemia per i medici (ed anche per i paramedici), gli specialisti non appaiono dal nulla grazie ad uno sforzo di volontà.

Seconda questione, per utilizzare in tempi brevi ingenti risorse è necessario

Regioni italiane: PIL pro capite rispetto alla media europea (UE a 28 = 100)

Regione	2006	2017	meno	Regione	2006	2017	meno
Valle d'Aosta	138	119	19	Marche	107	91	16
Piemonte	118	102	16	Umbria	104	83	21
Liguria	117	107	10	Lazio	136	111	25
Lombardia	138	128	10	Abruzzo	91	83	8
Bolzano - Prov. Aut.	145	143	2	Molise	85	67	18
Trento - Prov. Aut.	133	122	11	Sardegna	79	69	10
Veneto	121	112	9	Campania	72	62	10
Friuli Venezia Giulia	117	104	13	Basilicata	77	71	6
Emilia-Romagna	131	119	12	Puglia	70	62	8
Toscana	114	103	11	Calabria	67	58	9
				Sicilia	72	59	13

Tabella 1 – PIL pro capite delle regioni italiane rispetto alla media europea.

concentrare gli interventi, definendo priorità chiare e realizzabili, ma l'Italia tradizionalmente ha utilizzato le risorse europee frastagliandole in una moltitudine di interventi; negli anni questo modo di procedere ci ha creato non pochi problemi di rispetto dei tempi della programmazione, e ha richiesto un maggior impegno ed un maggior numero di persone nelle attività di rendicontazione. Meccanismi di intervento ampi e comprensivi (non parcellizzati, meno frastagliati), procedure di assegnazione delle risorse il più possibile automatiche (meno discrezionali e *ad hoc*) e continuative nel tempo (a sportello aperto), possono aiutare nell'affrontare la sfida epocale che ci troviamo davanti di utilizzare una mole di risorse che potrebbero cambiare il volto dell'Italia futura.

Investimenti necessari per fronteggiare il declino dell'Italia

L'Italia è il Paese che è cresciuto meno in Europa, in realtà nel Mondo, nei primi due decenni del nuovo secolo e tutti gli studi economici ed i dati statistici lo confermano. I dati Eurostat, riportati nella Tabella 1, mostrano in modo chiaro il PIL pro capite delle regioni italiane nel forte arretramento verificatosi dal 2006 al 2017 rispetto alla media europea (posizioni perse): Le cause sono molteplici, tra queste la principale è la bassa produttività complessiva del Paese, generata da poca innovazione (ricerca e sviluppo), rendite di posizione difficili da scalfire, giovani ben formati che trovano migliori opportunità all'estero, in un circolo vizioso che si autoalimenta.

Nel testo ufficiale del PNRR si stima che la "produttività totale dei fattori" in Italia dal 2001 al 2019 sia diminuita del 6,2 per cento a fronte di un dato che di norma non dovrebbe ridursi; in quanto molto raramente un'economia può trovarsi a subire una regressione nel complesso del suo livello di efficienza. La premessa al Piano fa anche notare che tra il 1999 e il 2019, il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento; nello stesso periodo in Germania l'aumento è stato del 30,2 per cento; in Francia del 32,4 per cento; in Spagna del 43,6 per cento (ossia da quattro a cinque volte maggiore). Inoltre, l'Italia ha un problema serio di competitività infrastrutturale rispetto ad altri Paesi dell'Unione Europea, che diviene ancora più forte come fattore di ritardo per le regioni del Mezzogiorno. Questa situazione di

deficit delle infrastrutture, che si protrae da decenni, penalizza le possibilità di maggiore sviluppo di una buona parte delle regioni italiane (periferiche e non soltanto meridionali), che si trovano a dover competere da una posizione di svantaggio con i partner europei e con molti Paesi che sono concorrenti dell'Italia nel mercato globale. Una serie di studi recenti fa comprendere bene come il ritardo del Mezzogiorno si ripercuota non soltanto sulla performance dell'Italia, ma anche dell'intera Area Euro, costituendo un importante fattore di rallentamento dell'economia dell'Unione Europea nel suo complesso. Non vi è dubbio che le restrittive politiche di bilancio degli ultimi decenni hanno portato ad un calo degli investimenti pubblici e privati, che hanno rallentato i necessari processi di moder-



nizzazione della pubblica amministrazione, di realizzazione delle infrastrutture, di supporto alle filiere produttive, dell'attività di formazione in tutti i settori. Ad esempio, nel ventennio 1999 - 2019 gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66 per cento a fronte del 118 per cento nell'Area euro; in particolare, mentre la quota di investimenti privati è aumentata, quella degli investimenti pubblici è diminuita, passando dal 14,6 per cento degli investimenti totali nel 1999 al 12,7 per cento nel 2019.

L'articolazione del PNRR

Bisogna ricordare che il PNRR non prevede soltanto

nuovi progetti, ma circa un terzo delle risorse europee sono destinate a completare opere già iniziate negli scorsi anni, che non è stato possibile completare per le forti restrizioni di bilancio, imposte dalle rigide regole sulla stabilità della moneta unica. Lo sforzo di rilancio dell'Italia delineato dal Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo:

- I) Digitalizzazione ed innovazione.
- II) Transizione ecologica.
- III) Inclusione sociale e riequilibrio territoriale.

La digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi rappresenta un fattore determinante della trasformazione del Paese e deve caratterizzare ogni politica di riforma del Piano. La transizione ecologica,

come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dagli Obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano e dell'intera Unione Europea. Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde accentuate dalla pandemia. All'interno di questa strategia complessiva, sono presenti tre Priorità Trasversali che non sono univocamente affidate a singoli interventi, ma perseguite quali obiettivi in tutte le 16 Componenti che costituiscono il Piano:

- A) La parità di genere.
- B) La protezione e la valorizzazione dei giovani.
- C) Il superamento dei divari territoriali.

Il PNRR investe sul perseguimento della parità di genere e prevede interventi a favore dei giovani distribuiti nelle varie Missioni e Componenti.

L'attuale crisi, generata dalla pandemia, ha ulteriormente colpito il Mezzogiorno, toccando settori centrali per l'area come il turismo ed i servizi, incidendo pesantemente sull'occupazione femminile e giovanile. Diviene necessario superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Mezzogiorno, dove vive un terzo degli italiani, ma si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo; il Sud è il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'Area Euro; il suo rilancio è ormai una questione europea e non soltanto italiana. Il PNRR costituisce un'occasione

per il Mezzogiorno e per la ripresa del processo di convergenza con le aree più sviluppate del Paese; infatti, tra il 2008 e il 2018, la spesa pubblica per investimenti nel Mezzogiorno si è più che dimezzata ed è passata da 21 a poco più di 10 miliardi; ora questa tendenza deve essere invertita utilizzando al meglio le risorse disponibili.

Le sei Missioni del Piano Nazionale

Il PNRR è articolato in sei Missioni, ciò che è cambiato rispetto alla prima versione del gennaio 2021 sono le ri-

sorse messe a disposizione per ciascuna Missione; si sono ridotti i fondi per ogni settore di intervento, fatta eccezione per “Istruzione e ricerca”, che ha guadagnato una maggiore dotazione nella versione finale di Aprile 2021.

La ripartizione delle risorse per singola Missione è indicata per la quota europea relativa all’Italia (191,5 miliardi di euro) nel modo seguente:

- 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura (40,73 miliardi).
- 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica (59,33 miliardi).
- 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile

(25,13 miliardi).

- 4) Istruzione e ricerca (30,88 miliardi).
- 5) Inclusione e coesione (19,81 miliardi).
- 6) Salute (15,63 miliardi).

Le sei Missioni si articolano in sedici Componenti funzionali, che servono per realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Piano; le Componenti sono articolate in Linee di Intervento, che comprendono una serie di investimenti e riforme collegate all’attuazione.

La Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” si articola in tre Componenti, sostiene la transizione digitale del Paese, nella modernizza-

zione della Pubblica Amministrazione, nelle infrastrutture di comunicazione e nel sistema produttivo. Ha l’obiettivo di garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga, migliorare la competitività delle filiere industriali, agevolare l’internazionalizzazione delle imprese; inoltre, investe sul rilancio di due settori che caratterizzano l’Italia: il turismo e la cultura.

La Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” è costituita da quattro Componenti; ha la finalità di realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell’economia italiana coerentemente con il Green Deal europeo.



RICERCA e STUDI

Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare, programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, lo sviluppo della filiera dell'idrogeno e la mobilità sostenibile. Inoltre, prevede azioni volte al risparmio dei consumi di energia rendendo più efficiente il patrimonio immobiliare pubblico e privato; nonché iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine.

La Missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" si articola in due Componenti, ponendosi

l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale, di potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. Promuove la messa in sicurezza ed il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali nelle aree del territorio che presentano maggiori rischi; prevede investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee.

La Missione 4 "Istruzione e ricerca" è uno dei capitoli che nel tempo ha subito maggiori modifiche in fatto di risorse, passando dai

26,10 miliardi della prima versione ai 30,88 miliardi dell'attuale. La Missione 4 pone al centro i giovani, affrontando uno dei temi strutturali più importanti per rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche ed ambientali del futuro. Si articola in due Componenti, puntando a garantire le competenze e le capacità necessarie con interventi sui percorsi scolastici ed universitari degli studenti; sostiene il diritto allo studio ed accresce la capacità delle famiglie di investire nell'acquisizione di competenze avanzate; prevede anche un sostanziale raf-

forzamento dei sistemi di ricerca di base ed applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico.

La Missione 5 "Inclusione e coesione" si articola in tre Componenti: la prima riguarda le politiche attive del lavoro, con focus sul potenziamento dei Centri per l'impiego e del Servizio civile universale, sull'aggiornamento delle competenze e sul sostegno all'imprenditoria femminile.

La seconda componente rafforza le infrastrutture sociali per le famiglie, le comunità ed il terzo settore, includendo gli interventi per la disabilità e per l'*housing* sociale. La terza prevede interventi speciali per la coesione territoriale,





comprendendo gli investimenti per la Strategia nazionale per le Aree interne, quelli per le Zone Economiche Speciali (ZES) e sui beni sequestrati e confiscati alla criminalità.

La Missione 6 “Salute” si articola in due Componenti, focalizzandosi su due obiettivi: il rafforzamento della rete territoriale e l’ammmodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) con il rafforzamento del Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina. Inoltre, sostiene le competenze tecniche, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario, oltre a promuovere la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario.

Gli investimenti, le riforme, le misure del PNRR

La versione del PNRR approvata da Bruxelles si compone di 273 pagine, mentre la precedente versione di gennaio 2021 era costituita da 168 pagine; soprattutto è cambiata la versione estesa del PNRR che a Gennaio con le schede progetto era di 487 pagine (in inglese); mentre la versione completa di Aprile 2021 arriva a 2.486 pagine (in inglese), ossia un volume del testo di dettaglio in pratica quintuplicato. Il PNRR si articola in 6 Missioni, suddivise in 16 Componenti, funzionali a realizzare

gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del governo; queste, a loro volta, si articolano in 43 “ambiti di intervento” per progetti omogenei e coerenti.

Per ogni Missione sono indicati gli Investimenti (in totale 134) e le Riforme Settoriali (56) volte ad introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti. Pertanto, nel complesso il PNRR si articola in 6 Missioni, 16 Componenti, 134 Investimenti, 63 Riforme (in totale), che sono individuabili attraverso lettere e numeri. Le Missioni con la lettera “M” ed i numeri da 1 a 6: M1 – M2 – M3 – M4 – M5 – M6. Le Componenti con la lettera C segui-

ta da un numero da 1 a 4 (nessuna Missione ha più di quattro Componenti); ad esempio M1-C1 oppure M2-C4. Seguono i singoli Investimenti, ad esempio I4.1 “Piste ciclabili”: M2-C2-I4.1; in caso seguito dalla sigla PNRR (meglio RRF) o da PC per Piano Complementare; oppure le singole Riforme, ad esempio R1.5 “Riforma delle classi di laurea”: M4-C1-R1.5. In realtà, alcuni Investimenti hanno al loro interno una pluralità di interventi; considerando questi interventi separatamente se ne sono individuati in modo analitico 157, che sono chiamati Misure.

Allo stesso modo per il Piano Complementare si hanno 30 Misure, che sommate alle 157 principali portano



ad un totale di 187 Misure nell'articolazione del PN-RR. In questo modo è possibile per ciascuna Misura avere a disposizione la sua collocazione per Missione, Componente, contenuto e finalità, ammontare delle risorse destinate. Ai sensi del Regolamento europeo 241 del 2021 una quota di almeno il 37 per cento delle risorse derivanti dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza deve essere destinata a misure per la transizione verde ed almeno il 20 per cento della dotazione alla transizione digitale. Il Piano italiano rispetta questa destinazione delle risorse; infatti, gli interventi suddetti non sono concentrati soltanto nelle prime due Missioni, ma si rinvengono in tutte le Mis-

sioni e sono segnalati per ogni intervento e riforma settoriale.

La necessità di rafforzare la capacità di progettazione a tutti i livelli

Concentriamo la nostra attenzione su cosa ci serve per operare presto e bene davanti a tempi di intervento che sono molto contingenti, ed a fronte di enormi risorse economiche da impiegare nel modo migliore. Una delle debolezze strutturali del Paese è la capacità progettuale, passare dalle idee di cui il Paese è ricco al come realizzarle in

concreto; in passato si parlava di preparare un “parco progetti”, ossia c'erano delle idee e si redigevano delle schede “tecniche”, ma mancavano i progetti di massima, definitivi, esecutivi. Per supplire a questa carenza fu istituito il Fondo Progettazione Enti Locali (nel corso del tempo con vari nomi, ne esistono alcuni a livello regionale; ed ora presso Cassa Depositi e Prestiti, denominato Fondo Rotativo per la Progettualità), che però ha sempre avuto dotazioni inferiori a quelle che sarebbero servite a varare un grande piano di progettualità per il Paese. D'altra parte, non dobbiamo dimenticare le forti restrizioni di bilancio (imposte dal Trattato sull'euro) in vigore fino allo scoppio

della pandemia, che invece, da questo punto di vista, ha completamente cambiato lo scenario di intervento.

Questa situazione aveva causato una forte distorsione nell'affidamento delle progettazioni, non avendo i Comuni le risorse (e spesso non sapendo come accedere al Fondo per la Progettazione, soprattutto i piccoli), chiedevano ai tecnici di “investire” nella progettazione, che poi sarebbe stata loro affidata, se e quando il progetto avesse avuto accesso ai fondi regionali, nazionali o comunitari.

Questo modo di procedere ha causato due ordini di distorsioni: 1) Per l'individuazione dei migliori tecnici, perché non tutti erano disponibili a lavorare gratis in via anticipata. 2) Per

l'assunzione in pratica di un rischio di impresa, che il professionista non deve assumere, perché altrimenti per il nostro Codice Civile si trasforma in imprenditore. Finalmente una serie di sentenze della Cassazione ha ribadito in modo chiaro che il professionista va sempre pagato per la sua attività di progettazione (a monte, e non *ex post* soltanto se il progetto viene finanziato), a fronte di una procedura trasparente di selezione delle competenze tecniche richieste, volta ad individuare le migliori per l'affidamento dell'incarico professionale.

Per cui il primo punto su cui bisogna intervenire è il rafforzamento della dotazione delle risorse disponibili per la progettazione delle opere pubbliche, a fondo perduto e da non restituire; perché i bilanci dei Comuni sono stati talmente ridotti negli ultimi anni che non hanno la possibilità di rimborsare queste somme, anche se a dieci anni o comunque dilazionate nel tempo.

Infatti, per gli enti che vedono il progetto approvato è prevista (soltanto *ex post*) la voce relativa alla progettazione; per tutti rimane il problema delle risorse per la progettazione da avere a disposizione *ex ante* e non successivamente all'eventuale approvazione.

Senza un intervento massiccio di questo tipo non si riuscirà a creare un vero e proprio "parco progetti" da cui attingere per potersi candidare alle risorse europee, rimarremo sempre ad una serie di idee, buone

intenzioni, schede tecniche, che invece devono essere tradotte in veri e propri progetti per poter poi passare alla fase di concreta realizzazione (il PNRR va in questa direzione). Inoltre, bisogna rafforzare gli uffici tecnici di tutte le amministrazioni pubbliche (e del più ampio settore pubblico), non soltanto gli uffici degli enti locali; perché senza una capacità progettuale adeguata è molto difficile riuscire ad assorbire un'ingente quantità di risorse europee in tempi brevi (ed anche in tempi normali).

Assumere personale nella PA e fare formazione sempre

Il secondo punto deve riguardare il rafforzamento strutturale del personale di tutti gli uffici del settore pubblico allargato, dei ministeri, degli enti pubblici, delle regioni, dei comuni, che dovranno occuparsi dell'implementazione delle attività che deriveranno dai progetti approvati; ricordiamo che questo personale è fortemente sottodimensionato per le politiche restrittive di bilancio degli ultimi venti anni, che hanno anche portato a un forte innalzamento dell'età media degli occupati. Inoltre, bisognerà varare un ambizioso piano di formazione per il personale della Pubblica Amministrazione italiana, che in Europa riceve il minor numero di giorno-

te di formazione annuali; in realtà, nella stragrande maggioranza dei casi, non si tratta di vera e propria formazione, ma soltanto di aggiornamento sugli adempimenti richiesti per la sicurezza, l'anticorruzione e la privacy. È categorico intervenire rafforzando la possibilità di effettuare vera formazione a tutti i livelli ed ad ampio spettro, incidendo sull'italica mentalità per cui la formazione ha una funzione residuale (proprio quando non c'è nient'altro da fare); gli interlocutori ci ricordano spesso che "non hanno personale" (ed è vero), che "lavorano in emergenza continua" (entrando in un circolo vizioso in cui il cane si morde la coda), che pertanto "la formazione è un lusso che non si possono permettere". Invece, è assolutamente necessario cambiare il paradigma sulla formazione, ricordando lo sforzo che fu fatto con il piano nazionale, che dal 1997 al 2001 fu focalizzato sulla gestione delle risorse comunitarie e sullo sportello unico, denominato Programma PASS – Pubbliche Amministrazioni per lo Sviluppo del Sud (per circa 400 miliardi di lire al potere di acquisto dell'epoca).

Il terzo punto di intervento deve prevedere un rafforzamento importante della dotazione organica delle pubbliche amministrazioni: ministeri, regioni, enti locali (che sono il livello più vulnerabile), per l'aumento esponenziale delle attività cui le stesse dovranno provvedere in questi anni, e che si dovrà accompagna-

re con un significativo ampliamento delle attività di assistenza tecnica e di supporto operativo attraverso specialisti ed esperti senior e junior. Ricordiamo che in generale servirà molto più personale (interno) ed esperti (interni ed esterni) specializzati in tutte le fasi di progettazione, attuazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati o cofinanziati con le risorse europee.

Soprattutto in questo frangente, l'Italia non ha bisogno di discussioni sui massimi sistemi; ha bisogno di pragmatismo e concretezza; condivise e definite le Linee Guida bisogna subito passare all'operatività, rimuovendo i restringimenti e i colli di bottiglia che sono quelli che finiscono per rallentare il sistema di azione nel suo complesso. Come abbiamo visto per la penuria di medici e di paramedici resa evidente dalla pandemia, bisogna investire su personale specializzato e su esperti nei molti campi connessi all'attuazione dei fondi europei, che non possono essere frutto di improvvisazione, ma richiedono percorsi mirati e formazione specifica; abbiamo bisogno di molte più persone competenti nei diversi campi di intervento per affrontare la sfida epocale di un uso corretto delle risorse del PNRR, che possono davvero servire a disegnare l'Italia del nostro futuro.

Vito Vacca

Già vice presidente AIF, formatore ed esperto senior in Fondi Europei.