

Serve una cabina di regia nazionale per scandire i tempi del Pnrr

Un primo bilancio del Piano

Carlo Altomonte, Fabrizio Pagani e Giovanni Valotti

A circa 18 mesi dall'avvio del Pnrr, e con circa 100 miliardi di euro già assegnati tramite procedura competitiva ai cosiddetti «soggetti attuatori» (ministeri, enti locali o aziende statali), è possibile iniziare a tracciare un primo bilancio di questo fondamentale pilastro della politica economica nazionale. Un bilancio che si avvale delle analisi svolte in questi mesi dal Pnrr Lab di Sda Bocconi, attivo dal luglio 2022, dove ricercatori e aziende protagoniste del Piano si ritrovano per monitorarne lo stato di attuazione ed elaborare proposte di *policy* che favoriscano un'efficace implementazione delle riforme e un'efficiente allocazione degli investimenti. La partecipazione delle imprese al Lab garantisce un legame diretto con l'economia reale. Innanzitutto, a che punto siamo? Le prime due valutazioni della Commissione europea sul rispetto delle tempistiche dei traguardi e degli obiettivi del Piano (dicembre 2021 e giugno 2022) sono state positive e questo ci ha consentito di sbloccare le *tranche* di finanziamento successive. Siamo in attesa, ai primi del 2023, della valutazione sul semestre in corso. Dunque dal punto di vista formale siamo in linea con quanto previsto. Va detto che la calendarizzazione di traguardi e obiettivi per i primi 18 mesi è stata particolarmente densa in termini di riforme e processi organizzativi della spesa rispetto alla realizzazione degli investimenti in senso stretto. Se da un lato le riforme sono un tassello cruciale dell'intero programma di rilancio, e ha senso che cronologicamente precedano gli investimenti, non deve però sfuggire che si tratta anche di un insieme di scadenze relativamente più semplice da raggiungere, perché passa da decreti legge e non dai cantieri. Dove, non sorprendentemente, stiamo accumulando ritardi è invece nel passaggio dall'allocazione dei fondi ai soggetti attuatori, avvenuta in linea con il calendario previsto, alla spesa effettiva dei fondi stessi tramite azioni

euro, e recentemente approvata nell'ambito del nuovo Accordo di partenariato 2021-27. A questa risposta di breve periodo va poi affiancato un intervento a medio-lungo termine di potenziamento del capitale umano pubblico, proseguendo lungo le leve delle assunzioni di nuove professionalità e, soprattutto, attraverso una formazione specializzata per qualificare le competenze e i modelli di gestione della Pa.

In secondo luogo sembra opportuno approfittare delle novità che il nuovo Codice dei contratti (anche questo "figlio" del Pnrr) introdurrà nella gestione delle gare d'appalto. In particolare saranno rese ancora più semplici le gare in modalità pubblico-privata, per cui, come già possibile oggi, la fase progettuale potrà essere affidata a un'azienda dotata di specifica esperienza, e la gara pubblica organizzata sul progetto risultante, con il diritto di prelazione per l'azienda proponente. Diversi progetti di rilevanza nazionale (p.e. il *cloud* nazionale per i dati della Pa o la piattaforma nazionale di telemedicina) sono già stati assegnati con questa modalità, che andrebbe riportata sui territori. Evidentemente ciò che farà la differenza sarà la capacità delle amministrazioni di esercitare una committenza sofisticata, in grado di valorizzare le imprese capaci di esprimere soluzioni in grado di generare un reale contributo agli obiettivi del Pnrr.

Infine, nonostante la notevole semplificazione delle procedure, esistono ancora tempi diversi sul *permitting* tra diverse amministrazioni in funzione delle diverse capacità organizzative e, più in generale, si riscontra un allungamento dei tempi medi per il completamento dei procedimenti non compatibile con l'attuazione effettiva di quanto previsto dal Pnrr. A questo riguardo, sembra opportuna la costituzione di una Cabina di regia tecnica a livello nazionale che dovrà essere responsabile del monitoraggio dei tempi dei procedimenti, identificando con cadenza periodica criticità che potranno essere risolte grazie agli strumenti già attivati dal Pnrr (*task force* di esperti, semplificazioni, uso di poteri sostitutivi). L'aver individuato in una figura politica unica di livello ministeriale le responsabilità di attuazione del Pnrr è un passo in questa direzione.

Da ultimo, e più in generale, è importante verificare se le spese previste nel Pnrr per una data finalità (ad esempio ambientale o di sviluppo di capitale umano) si stiano effettivamente indirizzando ai territori/beneficiari che presentano le maggiori necessità. Ad esempio, costruire asili in Comuni a bassa natalità, ma bravi a vincere i bandi, potrebbe non essere la scelta più efficiente per l'utilizzo dei fondi. Qui l'evidenza ci mostra che le regioni del Mezzogiorno ricevono in media più fondi, coerentemente con l'obiettivo di riequilibrio territoriale del Piano, ma al loro interno sono le province con qualità istituzionale relativamente più alta quelle che attraggono più risorse, a prescindere da esigenze specifiche sul territorio che le singole linee di azione dovrebbero correggere.

Analogamente, occorre verificare che le riforme previste dal Piano vengano implementate stimolando in maniera efficiente gli assi di competitività (produttività, giustizia, Pa, capitale umano, ecc.) chiave per la crescita economica.

sul territorio (passaggio che richiede bandi di gara, aggiudicazioni di appalti, Sal, e relativa rendicontazione). I dati aggiornati della Nadef ci dicono che a fronte di circa 29,4 miliardi che avremmo dovuto spendere nel 2022, dovremmo riuscire a erogarne circa 15 (oltre ai 6 spesi nel 2021). Si tratta tuttavia di valori stimati, perché si sta ancora finalizzando il caricamento dei dati effettivi di spesa sul sistema ReGiS, il nuovo portale con cui le strutture coinvolte nell'attuazione del Pnrr adempiono agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo. Il processo, inclusi i necessari controlli, dovrebbe essere completato entro fine anno, per cui a breve sarà possibile capire se nel 2023 gli investimenti arriveranno alla cifra prevista di 40,9 miliardi, in funzione dell'effettiva capacità di spesa dei soggetti attuatori. A questo riguardo, sembrano emergere tre principali temi su cui intervenire. Innanzitutto, è evidente che esiste un deficit di capacità tecnica nelle amministrazioni locali che va affrontato per consentire loro di gestire le procedure ad evidenza pubblica legate agli investimenti Pnrr. La costituzione della piattaforma Capacity Italy per l'assistenza tecnica agli enti locali che lavorano dentro il sistema ReGiS lo scorso giugno è una prima forma di risposta a questo bisogno. La piattaforma dovrebbe essere ulteriormente potenziata, coordinando le risorse con la nuova linea di finanziamento dei fondi strutturali europei di Capacità per la coesione, dotata di oltre un miliardo di

Queste evidenze, disponibili in dettaglio nei dati del Pnrr Lab di Sda Bocconi, suggeriscono la necessità di precedere forme di flessibilità e di parziale rimodulazione di alcune linee di investimento originariamente pianificate, al fine di garantire una maggiore efficacia possibile nell'uso delle risorse, a condizione che la stessa rimodulazione sia giustificata da dati oggettivi. Peraltro, gli investimenti originariamente pianificati in ambito Pnrr e poi rimodulati potranno trovare spazio, opportunamente rivisti, negli altri fondi pubblici oggi a disposizione del governo, a partire dal cosiddetto "fondo complementare" e dai fondi strutturali europei, che nei prossimi anni impegneranno risorse per oltre 75 miliardi di euro. Tali fondi, anche alla luce della scarsa capacità di spesa dimostrata negli scorsi anni, andrebbero sempre più gestiti e integrati nella logica del Pnrr.

In sintesi, le stime macroeconomiche ci dicono che, se opportunamente gestito, il Pnrr "vale" fino a 0,5 punti di crescita in più all'anno del Pil di lungo periodo, anche dopo il suo termine. Si tratta di un guadagno di crescita fondamentale per assicurare la stabilità dei conti pubblici italiani, e consentire al Paese di avere le risorse per gestire le inevitabili transizioni che lo scenario globale ci impone. Una sfida che non possiamo permetterci di perdere.

Gli autori sono rispettivamente direttore, presidente dell'Advisory board e presidente dello Steering committee del Pnrr Lab Sda Bocconi