

Bilancio di metà percorso del PNRR: progressi, sfide e prospettive future



il PNRR Italiano e il Next Generation EU

A tre anni dall'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano, il più rilevante tra i fondi europei messi in campo dal Next Generation EU, è possibile iniziare a stilare un primo bilancio di metà percorso. In un'intervista a Euractiv Italia, Carlo Altomonte, direttore del PNRR Lab della Scuola di direzione aziendale (SDA) dell'Università Bocconi, cerca di fare il punto della situazione analizzando i progressi fatti finora, le sfide future e anche gli eventuali strumenti da mettere in campo all'esaurimento del Piano nel 2026.

Con i suoi 194 miliardi di euro (122,6 miliardi di prestiti e 71,8 miliardi di sovvenzioni), l'Italia è il primo beneficiario in termini assoluti del Recovery and Resilience Facility o "RRF – la dotazione finanziaria totale dell'RRF alla fine del 2023 era di 648 miliardi di euro – e il quarto in rapporto al PIL (9,3 per cento). Inoltre, l'Italia è il Paese che finora ha ottenuto dalla Commissione la maggiore quota rispetto alla sua dotazione complessiva, avendo già incassato 102 dei 194 miliardi (il 53 per cento). Al secondo posto c'è la Spagna, che ha incassato il 24 per cento dei fondi che le spettano.

Quali risultati?

Partendo dai risultati emersi dalle analisi del PNRR Lab, che dal 2021 analizza le dinamiche di produttività e le sfide di competitività legate all'attuazione del Piano, Altomonte sottolinea che in questi tre anni si è dato il via a tutta l'impalcatura amministrativa e burocratica necessaria alla realizzazione degli investimenti, in particolare l'avvio delle principali riforme riguardanti la pubblica amministrazione e la giustizia.

“Quella della pubblica amministrazione ha come effetti più evidenti, in questo momento, la riduzione dei tempi del *permitting* in media del 50 per cento relativamente alle opere PNRR”, precisa Altomonte. Per quanto riguarda la giustizia, ad oggi l'effetto più evidente risulta la veloce riduzione dell'arretrato nei tribunali fino a quasi il suo annullamento.

Secondo Altomonte su queste due riforme permangono ancora due aree di azioni importanti: la gestione del capitale umano nella pubblica amministrazione e la riduzione dei tempi dei processi per quanto riguarda la giustizia.

Sulla gestione del capitale nella PA, Altomonte sottolinea la necessità di coordinare “il rinnovo generazionale dei funzionari pubblici con le competenze e la professionalità di cui il Paese futuro post-PNRR avrà bisogno”. In questo contesto, “c'è ancora da fare per quanto riguarda una accurata programmazione dei fabbisogni di risorse umane, con la riforma in corso che va calata all'interno delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli”, osserva il docente.

Invece dal punto di vista della giustizia, “mentre lo smaltimento delle pratiche arretrate procede velocemente, occorre lavorare su una migliore organizzazione dei Tribunali al fine di ridurre più velocemente i tempi dei processi, anche se qui la situazione è molto a macchia di leopardo, con Tribunali in linea con i tempi europei, e altri in grave ritardo”, sottolinea.

Per quanto riguarda gli investimenti, dalle analisi del PNRR Lab, emerge che essi “sono più o meno in linea con l'orizzonte finanziario stimato per il piano, ovvero “circa un terzo degli investimenti avrebbero dovuto essere realizzati nella prima metà temporale del piano”, pari a circa 60 miliardi di investimenti a fine 2023. “Le ultime cifre ci parlano di circa 51 miliardi rendicontati, il che implica che nell'economia ce ne sono almeno il 15% in più effettivi”, precisa Altomonte, secondo cui queste cifre sono più o meno in linea “con quelle che erano le previsioni del piano stesso”.

Ovviamente, fa notare Altomonte, “questo implica che per i prossimi due anni e mezzo dovremo assorbire circa 130 miliardi di investimenti; la domanda che tutti ci facciamo dunque è se (a fronte di) questa violenta accelerazione, con la nuova struttura amministrativa adesso a punto, l'Italia sarà capace di farlo oppure no”.

Il docente ammette che i primi conti si potranno fare alla fine del 2024, “che è un anno che da solo vale più di 40 miliardi di euro nel piano finanziario”.

L'impatto sulla crescita economica e sulla spinta alla cooperazione tra ministeri

Per quanto riguarda gli effetti del Piano sull'economia italiana, il docente sottolinea come una parte della crescita registrata dal Paese sia legata in parte al PNRR, “se non altro quella che ci consente di fare meglio della Germania”. Nel 2022 l'Italia ha registrato una crescita del 4%, calata poi allo 0,9% nel 2023, mentre la Germania (il cui PNRR vale circa 28 miliardi di euro) ha registrato una crescita dell'1,8% nel 2022 e una contrazione dello 0,2% nel 2023.

Altomonte fa notare inoltre che grazie al PNRR, “si sta anche diffondendo una certa cultura di abbandono della verticalità tra ministeri”. In questo contesto il modello di Unità di missione, che prevede un dialogo tra i capi di unità di missione e di un loro coordinamento anche rispetto all'esercizio di modulazione del piano e raggiungimento di obiettivi e traguardi “è un modello di cooperazione interessante”, sottolinea il docente.

Per Altomonte, sarà quindi importante portare avanti questo modello, in quella che è l'eredità del PNRR, ovvero il nuovo piano strutturale di medio termine del governo, quindi, quello che andrà a sostituire il Documento di economia e finanza per la preparazione della legge finanziaria, che in questo momento è in preparazione al ministero dell'Economia.

L'Italia dovrà infatti presentare entro il prossimo 20 settembre il nuovo Piano strutturale di bilancio di medio termine, tenendo conto della predisposizione da parte della Commissione europea di una traiettoria di riferimento dell'andamento dell'indice della spesa primaria netta.

I settori "principi" del PNRR

Per quanto riguarda i settori che maggiormente stanno beneficiando delle risorse messa a terra dal PNRR, Altomonte indica quello delle costruzioni che da solo assorbe circa il 60% delle risorse, a cui si vanno ad aggiungere quelli dell'Energia e dell' Information e Communication Technology. In totale, questi tre settori che si potrebbero definire "principi" del PNRR, assorbono al momento tra l'80 e l'85% della spesa.

"La domanda vera da farsi, in prospettiva, è come facciamo a far 'vivere' questo capitale fisico che con il PNRR immettiamo nel Paese, trasformandolo in maggiore produttività e crescita. Qui torna il tema della gestione strategica delle risorse umane", osserva Altomonte che si pone una serie di domande per il futuro: "Sapremo e potremo trovare le maestre per gli asili che andremo a costruire? I tecnici per le reti elettriche che andremo a realizzare? I ferrovieri per i nuovi collegamenti ad alta velocità che andremo a implementare?".

Pertanto, questa è la sfida che si dovrà affrontare per quanto riguarda il coordinamento di politica economica. Per il docente sarà necessario comprendere in che modo continuare ad alimentare il fisiologico rinnovo della pubblica amministrazione da un lato, e come poter alimentare il mercato del lavoro privato, delle grandi aziende statali "con professionalità coerenti a quello che abbiamo messo a terra con il piano".

Investimenti privati

Sul fronte degli investimenti privati, il direttore del PNRR Lab della SDA Bocconi, ricorda che "fondamentalmente nel piano si è deciso di spendere soldi per investimenti pubblici" a differenza di altri Paesi UE dove parte delle risorse sono state messe a garanzia di strumenti finanziari che potevano generare capitale privato e attirare capitale privato.

In questo contesto, "la scarsa attivazione di strumenti di public-private partnership si è rivelata uno dei limiti del piano stesso".

Secondo Altomonte, ne consegue che "a maggior ragione nei nuovi strumenti di programmazione negoziati con i Fondi di coesione da un lato e il Piano strutturale di medio termine dall'altro, la predisposizione di strumenti di public-private partnership (semplificati, certificati, legittimati, e garantiti dalla riforma del codice dei contratti), dovrà essere in qualche modo privilegiata".

"Non è dentro il PNRR che lo faremo per come è stato impostato il piano – continua Altomonte – ma in questi strumenti di programmazione che si stanno rimodulando in questi mesi".

Un monitoraggio e una pressione costanti per evitare ritardi

Il direttore del PNRR Lab, se da un lato respinge le critiche “a volte ingenerose e strumentali” rispetto ai tempi di attuazione ed al volume di spesa, dall'altro ricorda la storica difficoltà dell'Italia a investire, sottolineando che l'attenzione sul Piano deve restare elevata. “Non dobbiamo però mai dimenticare che questo è un Paese che ha sempre storicamente faticato tantissimo a investire e quindi, secondo me, l'attenzione e la pressione politica e amministrativa sulla spesa da parte dei soggetti attuatori deve restare elevata rispetto alla scadenza del giugno 2026”.

Secondo Altomonte, il ritardo accumulato può essere considerato fisiologico, “ma è un ritardo che potrebbe aumentare velocemente nel momento in cui noi dobbiamo accelerare sull'assorbimento nel 24-25-26”. Quindi, aggiunge, “il monitoraggio deve essere costante, la pressione a spendere deve essere costante”.

Il futuro post-PNRR e i nuovi strumenti

A due anni dalla scadenza del Recovery and Resilience Facility molti, tra cui il commissario europeo all'Economia Paolo Gentiloni si sono posti la domanda sul futuro post PNRR e sulla necessità o meno di trovare strumenti alternativi per mantenere i benefici sull'economia europea.

Su questo tema, che trova sia sostenitori che detrattori, Altomonte invita a fare una distinzione tra le due “R” di *Recovery* e *Resilience*. Partendo dalla “Recovery” ovvero la “ripresa”, che secondo il docente “è stata molto buona” tanto che l'Italia nel 2024 è riuscita a recuperare i livelli di output che aveva prima della crisi finanziaria del 2008: “Ci abbiamo messo 16 anni a recuperare la crisi finanziaria, più la pandemia ovviamente. Se noi immaginiamo che ancora nel 2020 eravamo sotto i livelli del 2008, più il 13% di output perso con la pandemia, grazie al PNRR in tre anni abbiamo recuperato tutto questo gap.”.

Altomonte osserva, quindi, che dal punto di vista della “Recovery” il PNRR ha rappresentato un successo “clamoroso”.

Tuttavia, resta “evidente che il nuovo strumento di cui stiamo parlando, semmai si farà, non dovrà più avere come obiettivo la *Recovery*, ma la *Resilience*. Quindi probabilmente stiamo parlando di uno strumento diverso”. Secondo Altomonte, verosimilmente “sarà uno strumento che dovrà andare a coordinare le diverse politiche di spesa, data l'enorme sfida finanziaria che dobbiamo affrontare con la transizione energetica, digitale e di sicurezza”. Si dovrà pertanto “andare a coordinare gli investimenti privati e la spesa pubblica nazionale in un quadro coerente all'interno e tra i Paesi, e poi immaginare un layer di spesa europeo”.

Altomonte tenta una stima partendo dal fabbisogno necessario di circa 500-600 miliardi l'anno da qui al 2030 necessario per portare avanti le tre transizioni, ipotizzando che circa l'80% di questi fondi potrebbe giungere da investimenti privati delle aziende, non aggiuntivi, “ma semplicemente orientati nella misura corretta”.

“Noi – ricorda Altomonte – ogni anno investiamo in Europa circa duemila miliardi di euro di investimenti delle aziende. Quindi sarebbe sufficiente che il 20-25% di questi vengano orientati nella misura corretta dalla legislazione comunitaria. Stimo che circa il 5% della spesa pubblica complessiva europea, che è 2 mila miliardi in totale, vengano orientati a sussidi green e digital dunque circa 100 miliardi l'anno”. A questo, prosegue il direttore del PNRR Lab “sarebbe sufficiente un piccolo layer di spese europea di circa 50 miliardi l'anno che in qualche modo faccia da cappello unificante di tutte queste altre spese e copra i buchi che il coordinamento di politiche nazionali inevitabilmente lascia”.

Secondo Altomonte, 50 miliardi su 7 anni, sono 350 miliardi, ovvero meno della metà di quello che è stato il Next Generation EU. “Non mi sembrano cifre che il nuovo bilancio comunitario per il quadro finanziario 2028-2034, il cui negoziato partirà nel 2026, quindi quando il PNRR starà per chiudere, non sia in grado di gestire”.

Pur ritenendo il dibattito ancora prematuro, Altomonte fa notare che il successo del PNRR allineerà anche l'atteggiamento di diversi Stati membri a essere più o meno favorevoli a strumenti di questo tipo,. Quindi, "l'Italia ha una responsabilità doppia se vogliamo, sia nel realizzare bene il PNRR sia nel fare in modo che poi l'Europa continui a usare questo strumento". Infine, per Altomonte, nel momento in cui si avvicinerà il 2026, "se questa è la dimensione complessiva di un nuovo Piano", un consenso politico "potrebbe essere in qualche modo trovato, in particolare se questo nuovo strumento finanziario andrà a includere anche la sicurezza e la difesa".

© 1999 - 2024 |