

## Il PNRR sta cambiando l'Italia?

Gianfranco Viesti  
(Università di Bari Aldo Moro)

Conferenza AISRE, Napoli, 7 settembre 2023

### 1. Il PNRR come inversione di rotta?<sup>1</sup>

L'Italia non è un paese per piani di ripresa e resilienza, si potrebbe dire parafrasando malamente i fratelli Coen. Ma è così? È quello che cerco di discutere in un piccolo saggio in libreria da metà maggio<sup>2</sup>.

Quando è divenuto certo che l'Italia avrebbe ottenuto ingentissime risorse a seguito dell'iniziativa europea del Next Generation, è apparso subito chiara la difficoltà ad essere un paese per piani di ripresa e resilienza. Un paese incapace di proiettarsi, di sognarsi nel futuro, di lottare per un futuro migliore. Da molti, troppi anni intrappolato nel "presentismo": in quel regime di storicità individuato dal filosofo francese Francois Hartog e richiamato nel bel, recente volume di Giorgio Caravale<sup>3</sup> sui rapporti fra politica e intellettuali. Caratterizzato da una discussione politica, e in genere da una discussione pubblica, tutta su continue e limitate guerriglie su specifici temi di volta in volta d'attualità, primo fra tutti l'immigrazione, e non da un confronto fra diverse visioni a lungo termine. Disattento ai grandi nodi che lo legano, prime fra tutti le grandi disuguaglianze<sup>4</sup>, fra classi sociali, di genere, generazionali e territoriali. In cui la lunga austerità ha contribuito a concentrare l'attenzione più sui tagli all'intervento pubblico, più sulle più volte evocate revisioni della spesa che su politiche di riforma, di ammodernamento e di potenziamento strutturale della scuola, della sanità, del welfare, delle grandi reti infrastrutturali. E in cui le programmazioni settoriali a lungo termine, per le ferrovie come per le reti idriche, per la sanità come per la ricerca, per il trasporto urbano come per la transizione energetica, hanno perso d'importanza e di centralità nell'azione di governo.

E dunque quando si è improvvisamente aperta la partita del Next Generation, e all'Italia è stata chiesto di proiettarsi nel futuro, di individuare i suoi obiettivi collettivi e quindi di programmare coerentemente le grandi, nuove risorse disponibili, rispondere è stato difficilissimo. E quindi non si è partiti da una visione del futuro, ma raccogliendo i progetti già disponibili; il processo di redazione è stato così additivo e il Piano si presenta, anche nella sua versione finale, come una somma di progetti.

Certo, non va dimenticato che i governi Conte II e poi Draghi erano alle prese con le emergenze sanitarie collegate alle nuove fiammate della pandemia e a quelle connesse al fermo delle attività economiche, alla necessità di destinare ristori alle imprese e ai cittadini. L'emergenza premeva. Ma questo non spiega, da parte di entrambi, la totale disattenzione, che non era difficile rilevare, ad un confronto pubblico sull'impostazione generale del Piano e sulle sue specifiche misure; la scarsa attenzione alla sua coerenza di fondo e al moltiplicarsi di interventi che avrebbero reso difficile la sua attuazione. L'attenzione del governo Draghi è stata tutta concentrata sulle "riforme" e molto poco gli "investimenti", nella convinzione del Primo Ministro e dei suoi più stretti collaboratori, che sarebbero state sufficienti le prime per rendere possibile in due anni una radicale trasformazione del paese e quindi l'attuazione della spesa. Era davvero difficile far strada a qualche critica, a qualche

---

<sup>1</sup> Pubblicato su Rivista Il Mulino, 15.5.2023

<sup>2</sup> G. Viesti, Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?, Donzelli, Roma, 2023

<sup>3</sup> G. Caravale, Senza intellettuali. Politica e cultura in Italia negli ultimi trent'anni, Laterza, Roma-Bari, 2023

<sup>4</sup> C. Triglia, La sfida delle disuguaglianze. Contro il declino della sinistra, Il Mulino, Bologna, 2022

richiesta di discussione, per quanto proveniente da personalità autorevoli<sup>5</sup>, in un panorama segnato da un coro di peana al “governo dei migliori” e alla sua abilità.

Dopo l'estate 2021, poi, il Piano si è inabissato. Con un processo dalla minima visibilità ma del massimo interesse, le decisioni più rilevanti per il futuro del paese sono state prese da una serie di Ministri, prevalentemente tecnici, del governo Draghi attraverso le modalità disomogenee e in molti casi discutibili di scelta degli specifici progetti da realizzare nelle misure del PNRR. Sono loro che, ancora una volta in assenza di qualsiasi significativa discussione politica e nell'opinione pubblica, hanno operato scelte cruciali; scarsissimo è stato il coordinamento da parte del Premier e scarsissima l'interlocuzione con le forze politiche della vasta maggioranza. E con queste decisioni, il Piano si è concretizzato. C'è stato dunque un periodo nel quale la mitica “stanza dei bottoni” evocata da Pietro Nenni tanti anni fa è davvero esistita; e i Ministri del governo Draghi li hanno premuti praticamente tutti.

La nave così si è avviata fra un coro di urrà, fra ripetuti, unanimi olè ad ognuna delle tantissime scadenze che venivano rispettate, fra garruli evviva all'arrivo dei diversi assegni comunitari, per un bel totale che sinora ammonta a ben 67 miliardi. Il Piano, come provo a documentare nel volume per Donzelli analizzando diversi ambiti tematici, ha luci e ombre, ma intanto si è avviato.

Poi sono arrivate le elezioni anticipate, ed il successo – grazie al suicidio<sup>6</sup> degli avversari e al disamore degli italiani per le urne – dell'unico partito di opposizione al “governo dei migliori”. Giorgia Meloni e i suoi collaboratori sono quindi entrati nella stanza dei bottoni: ma li hanno trovati tutti premuti. Non potevano non saperlo. Non potevano non sapere che a loro la sorte aveva riservato un compito davvero ingrato: realizzare tutti gli investimenti previsti, in un quadro macroeconomico completamente trasfigurato dagli effetti della guerra in Ucraina, dall'inflazione e dal forte aumento dei prezzi delle opere pubbliche, che rendevano obsolete molte previsioni di costo del PNRR e che avevano già costretto il governo Draghi a intervenire con nuovi finanziamenti dal fondo per le opere indifferibili.

La Premier ha puntato subito all'occupazione del potere: concentrando le deleghe sul PNRR assieme a quelle sui fondi di coesione in un unico dicastero, e affidandolo al suo fedelissimo e esperto Raffaele Fitto, già Presidente della Regione Puglia e europarlamentare. Fitto ha poi operato una riorganizzazione delle strutture centrali di controllo del Piano, già piuttosto verticalizzate, portando tutto sotto il suo dicastero e mirando a sostituire i tecnici draghiani con personalità di sua fiducia. Mossa ambivalente. Da un lato comprensibile, per l'opportunità di avvicinare tutte le sedi decisionali alla Premier e di manovrare congiuntamente insieme al PNRR i fondi di coesione, che ai tempi del “governo dei migliori” erano stati oggetto di scarsa attenzione politica e posti sotto il controllo della Ministra Carfagna. Ma dall'altro assai azzardata: per i rischi<sup>7</sup> connessi al ridisegno in corsa di strutture, come l'Agenzia per la Coesione Territoriale, già impegnate su più fronti e con la scadenza capestro del 31 dicembre per rendicontare i fondi strutturali; e per la necessità, di fronte ad una tale concentrazione di potere e risorse, di muoversi rapidamente grazie ad una forte struttura tecnica di alto livello. Rapidità che sinora non si è vista.

Poi, in marzo la Corte dei Conti ha pubblicato la sua periodica Relazione sul PNRR<sup>8</sup>. Con tutto il rispetto per i giudici contabili, essa non dice proprio nulla che gli addetti ai lavori non sapessero già. Che la spesa per le opere fosse molto, ma molto, più lenta di quanto il governo Draghi aveva immaginato con il DEF 2021 era già chiaro con la NADEF 2022; che ci fossero problemi con specifiche misure era chiaro dalle pregevolissime ripetute analisi

---

<sup>5</sup> F. Barca, M.Monti, Recovery, investimenti, riforme e risultati. Un metodo nuovo dall'Europa, Corriere della Sera, 20.12.2020

<sup>6</sup> D. Cersosimo, G. Viesti, Leggere il voto degli Italiani al Sud senza paraocchi, Rivista il Mulino, 24.10.2022

<sup>7</sup> V. Azzolini, L'accentramento di Fitto sul PNRR porterà caos e nuovi ritardi, Domani, 14.4.2023

<sup>8</sup> Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, marzo 2023

della Banca d'Italia e dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio; che trasparenza e aggiornamento sul Piano, specie per quanto riguarda la piattaforma Regis fossero assai insoddisfacenti lo avevano documentato in molti, a partire da Openpolis. Ma la pubblicazione di quel documento ha aperto un vaso di Pandora. Il Piano draghiano dei sogni è diventato un documento da incubo. Una ridda di dichiarazioni, in un crescendo rossiniano di intensità, sull'impossibilità di realizzarlo, sull'inopportunità di proseguire, sulla necessità di riscriverlo il più possibile; un filo di perle, fra cui la più lucente è stata forse quella del capogruppo leghista alla Camera Molinari, evidentemente dimentico di aver fatto parte anche della maggioranza che aveva approvato il Piano.

In questo frangente il governo Meloni non ha fatto quel che avrebbe dovuto e ha fatto quel che non avrebbe dovuto. Non ha consentito a paese e Parlamento di sapere come stanno davvero le cose presentando, come suo dovere, la terza Relazione; non ha tenuto i toni bassi intavolando un dialogo tecnico su specifici punti con la Commissione, che è stata costretta, sommessamente, a ricordare<sup>9</sup> di essere lì disponibile. Anche perché se salta il Piano italiano, salta tutto il Recovery e qualsiasi ipotesi futura di indebitamento comune. Ha invece ripetutamente indicato<sup>10</sup> che il parti del Piano sono irrealizzabili e che occorre spostare progetti dal PNRR ai Fondi di coesione, senza dire quali, per quante risorse, con quali procedure, con quali garanzie sull'allocazione territoriale e sostituendoli con che cosa. Facendo balenare spettri di forti interessi, di imprese a corporazioni vicine al governo, per ottenere tante nuove erogazioni nelle proprie tasche invece di impegnarsi per complesse infrastrutture pubbliche.

Allora è vero che l'Italia non è un paese per piani di ripresa e resilienza? Che lo abbiamo scritto in modo assai discutibile, che abbiamo scelto i progetti con procedure contestabili e che poi alle prime difficoltà alziamo le braccia e scateniamo una discussione senza costrutto? Che siamo capaci solo di chiedere tanti soldi e poi non siamo capaci di usarli? Che rinunciamo a far ripartire gli investimenti pubblici (cuore del Next Generation) e ci predisponiamo per una pioggia di sussidi?

No. Sarebbe questa davvero la fine; la rassegnazione a restare la triste Italicetta del XXI secolo. La sfida del PNRR vale quella dell'euro; non abbiamo un Ciampi, ma bisognerà farcela lo stesso. Per tornare ad essere un paese serio, è proprio sul PNRR che, come nell'inferno dantesco, "si parrà la (nostra) nobilitate". Con tutti i suoi difetti, con tutti gli errori fatti, con alcuni dei forse duecentomila progetti previsti che andranno certamente sostituiti, con qualche misura che non si realizzerà proprio, il PNRR è la sfida che l'Italia deve raccogliere per tornare ad essere un paese grande e serio. Un viaggio nell'inferno dell'attuazione per tornare a "riveder le stelle" di un capitale pubblico finalmente ammodernato, di transizioni verdi e digitali avviate, di disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali forse un po' ridotte. Il PNRR non riuscirà a rilanciare l'Italia: ma può rappresentare una tappa fondamentale dell'uscita dal lungo tunnel del presentismo, per tornare a ragionare di futuro.

## 2. Un altro PNRR<sup>11</sup>

Si può costruire una iniziativa politica, alternativa a quella dell'attuale governo, sul PNRR? Lo spunto per questa domanda viene da alcune recenti dichiarazioni della Segretaria del PD. In questo scritto proverò ad argomentare che non solo è possibile, ma sarebbe anche doveroso. Il punto è che non è affatto semplice: e richiede sia di riflettere sul processo di formazione e di attuazione del Piano (che ho provato ad analizzare in un recente volume per Donzelli a cui necessariamente devo rinviare) sia di inquadrarne la realizzazione

---

<sup>9</sup> M. Buti, PNRR si può cambiare, ma serve chiarezza su revisioni e tempi, Corriere della Sera, 11.4.2023

<sup>10</sup> La Stampa, L'avvertimento di Fitto: alcuni progetti irrealizzabili entro il 2026, 29.3.2023

<sup>11</sup> Pubblicato su Rivista il Mulino il 25.7.2023

nell'ambito delle più generali, auspicabili, tendenze di trasformazione della società e dell'economia italiana.

Le opposizioni sono molto critiche sulla mancanza di chiarezza del governo, sui ritardi attuativi, sulla centralizzazione dei processi decisionali, sul mancato raggiungimento degli obiettivi e sul conseguente ritardo nell'incasso delle rate di finanziamento. Si tratta di temi comprensibili ma in realtà molto scivolosi. Certamente, il governo Meloni si sta caratterizzando per prese di posizione assai confuse, talora istituzionalmente sgrammaticate. Propone inappropriate valutazioni sulla struttura del PNRR, "che non abbiamo fatto noi", dimenticando sia che Lega e Forza Italia l'hanno approvato sia che ormai il Piano, concordato con la Commissione, è dell'intero paese e non di questo o quel governo. Produce fiumi di parole, specie da parte del Ministro responsabile, ma pochi dati e indicazioni precise. E tuttavia, la mancanza di trasparenza non è prerogativa di questo governo: tanto il Conte II quanto il governo Draghi, come ho provato a documentare, hanno avuto un atteggiamento di grande chiusura al confronto, tecnico e politico.

Inoltre, la mancata attivazione della cabina di regia politica da parte del Presidente Draghi ha prodotto un processo allocativo delle risorse per gli investimenti segnato da grandi criticità: dall'assegnazione di più posti nei nidi ai comuni già relativamente forniti rispetto a quelli carenti, ad un vincolo territoriale delle risorse per gli impianti per il trattamento dei rifiuti da differenziata che ha impedito il finanziamento di fondamentali progetti a Roma pur utilmente collocati in graduatoria, fino alla assai negativa decisione di assegnare le risorse per i posti letto per gli universitari in netta prevalenza ad operatori di mercato. Non pare dunque la centralizzazione politica essere il problema.

Ancora, è evidente che i ritardi nella spesa sono emersi già nel 2022 con il governo Draghi, e sono stati dovuti in misura assai significativa alla fiammata inflazionistica che ha imposto di rivedere le stime di costo di molti investimenti. Infine, è evidente che dei ben 527 obiettivi e traguardi concordati con la Commissione alcuni deve necessariamente essere riformulati e slittati nel tempo, anche a costo di rimodulare il profilo finanziario delle rate. Insomma, una posizione politica prevalentemente ancorata all'incapacità realizzativa del governo Meloni rischia di avere il fiato molto corto.

Si potrebbe forse partire da un altro punto di vista. Tutta la vicenda del PNRR è di straordinario interesse proprio perché mette in luce le grandi debolezze accumulate dal nostro paese, dalla mancanza di confronto sui possibili futuri a un dibattito politico tutto di cortissimo respiro, dalla mancanza di quadri programmatori delle grandi politiche di settore alle debolezze delle pubbliche amministrazioni, a un quadro normativo assai complesso e farraginoso. Il PNRR, quindi, al di là dei suoi contenuti, è una straordinaria occasione per prendere coscienza di queste debolezze e provare gradualmente a superarle. Per questo, attuare il PNRR non significa meramente deliberare le "riforme" e spendere le risorse per gli investimenti, ma usare questo processo per innescare una correzione di rotta profonda rispetto al tristissimo primo ventennio di questo secolo.

E' in questo scenario che si possono confrontare due visioni politiche chiaramente alternative. La prima, che appare sempre più chiaramente quella del governo Meloni, che rifiuta di prendere atto delle implicazioni del Piano per le complessive politiche pubbliche nazionali; anche perché preferisce conservare margini di bilancio per le sue iniziative erogatorie a favore dei gruppi che lo sostengono; e quindi si limita a prendere atto delle debolezze del paese, ed è pronto a ridurre il Piano proprio per non affrontarle. La seconda, che potrebbe caratterizzare le opposizioni, dovrebbe invece partire dalla considerazione che non è una mera lista di riforme e investimenti che può rilanciare l'Italia se non è accompagnata da un progressivo ridisegno del suo funzionamento. E che quindi è necessario conservare la piena ambizione del Piano proprio per far risaltare queste necessità di cambiamento. Provo a esemplificare su più punti che cosa questo può concretamente significare.

Difendere gli investimenti pubblici. Il Next generation è così importante perché rappresenta un significativo scostamento dalla fallimentare ideologia europea dell'austerità. Si passa dal mantra del deficit di bilancio pubblico e della correlata riduzione della spesa all'idea che l'Europa si rilancia tornando a investire, in larga misura attraverso investimenti pubblici. Scostamento tutt'altro che consolidato, come mostra la discussione sul nuovo Patto di Stabilità e che potrebbe essere totalmente ridiscusso dal successo delle forze di destra alle prossime elezioni europee. Il Next Generation è quindi un'occasione per mostrare che tornare ad una stagione di investimenti pubblici in Europa si può, specie in connessione con la trasformazione verde, e che questo può produrre sviluppo. Il Piano italiano, con la sua dimensione, è in questo senso decisivo nel quadro europeo. Per questo ne va conservata tutta l'ambizione, e ne vanno difese a oltranza le componenti legate agli investimenti pubblici.

Non è una passeggiata. Implica uno sforzo poderoso di attuazione e soprattutto la necessità di continuare a cofinanziare con risorse di bilancio nazionali (il "fondo opere indifferibili") gli scostamenti dei prezzi dovuti all'inflazione. È probabilmente questa la grande tentazione di Meloni: rinviare o cancellare investimenti, con la scusa dei ritardi, per evitare le loro implicazioni sul bilancio. E su questo tema è in corso una poderosa offensiva da parte di Confindustria, volta a dirottare sui sussidi alle imprese la maggior parte possibile della spesa per investimenti (dimenticando che il Piano già destina alle imprese, senza contare i bonus edilizi, la straordinaria cifra di 38 miliardi). Le opposizioni potrebbero schierarsi con chiarezza, su questo tema, contro Confindustria, difendendo tutti gli investimenti pubblici del Piano.

Costruire i servizi. La freddezza di Meloni sul Piano è anche dovuta alle implicazioni che questo necessariamente ha sulle politiche correnti. Per generare servizi, e quindi sviluppo, le opere del Piano implicano in diversi casi spesa per servizi. Il caso più evidente è quello delle Case di Comunità per i servizi sanitari territoriali, che per il loro funzionamento implicano una spesa aggiuntiva di personale di circa un miliardo e mezzo all'anno, oggi non disponibile. Per questo il ministro Fitto è così tentato dal rinviarle. Ma proprio per questo le opposizioni dovrebbero difendere con forza gli investimenti previsti dal Piano: perché proprio la loro realizzazione renderà sempre più evidente la necessità di potenziare la sanità pubblica. Non è certo l'unico caso: si possono fare tanti esempi, dalle nuove tratte ferroviarie che implicano spesa per treni; alla forestazione urbana che implica spese di potatura e manutenzione. Le opposizioni potrebbero schierarsi con chiarezza a favore di un potenziamento dei servizi pubblici.

Difendere la programmazione. Uno delle affermazioni del ministro Fitto che destano maggiori perplessità è quella, reiterata, relativa alla circostanza che un grave difetto del Piano è quello di essere ricco di progetti di limitata dimensione economica. Si tratta di una ennesima variazione della retorica delle "grandi opere" di tradizione berlusconiana, sposata in pieno dal ministro Salvini con il mitico Ponte sullo stretto e benedetta dall'articolo del nuovo codice degli appalti che consente al governo di decidere che una singola opera sia strategica indipendentemente dal sistema in cui si inserisce. Il PNRR, pur con tutti i suoi difetti, torna a disegnare in diversi ambiti, in primis in quello dei trasporti un approccio programmatico di sistema, per cui i singoli interventi non valgono in sé, ma in connessione al sistema in cui sono inseriti. È evidente che questo vale anche per le reti dei servizi sociali: un nuovo nido è una opera piccolissima, ma coerente con un grande obiettivo nazionale. Un intervento nel sociale come quelli previsti nei Piani Urbani Integrati delle città metropolitane, non conta in sé, ma come componente di un progetto di rigenerazione urbana di area. E lo stesso è vero in altri ambiti, dai rifiuti alle scuole. Alcune grandi opere sono indispensabili; tante piccole opere diffuse, ma coordinate in un disegno unitario possono essere ancora più importanti. Le opposizioni potrebbero schierarsi con chiarezza a favore della programmazione, pubblica, nazionale, delle reti di servizi.

Sostenere i comuni. Questo ci porta direttamente alla questione dei comuni, soggetti fondamentali per la qualità della vita dei cittadini e per il funzionamento del sistema economico. Vittime, in modo assai più intenso nel Mezzogiorno, di politiche di austerità selettiva che ne hanno messo a rischio la capacità<sup>12</sup> di erogare servizi e realizzare investimenti. Destinatari di una quota importante degli investimenti del Piano (circa 40 miliardi) i comuni italiani, nonostante le loro straordinarie difficoltà strutturali, stanno finora ottenendo risultati<sup>13</sup> piuttosto positivi.

Ma questo non deve illudere. Purtroppo, non poche misure del Piano sono state messe a bando invece di essere allocate secondo criteri di necessità, e le attuali opposizioni non sono state particolarmente attive nel contrastare queste procedure. Questo rischia di penalizzare le amministrazioni più deboli, in cui le necessità di investimento sono maggiori, e anche le realizzazioni alla fine potrebbero essere a macchia di leopardo. Ma proprio questo dimostra che l'Italia non può permettersi amministrazioni comunali così deboli. Anche perché, come già ricordato, per produrre effetti di lungo periodo gli investimenti del piano devono attivare nuovi servizi (ed essere loro stessi mantenuti). Il PNRR ci sta insegnando che serve (contrariamente a quando sostengono alcuni accaniti sostenitori del governo) un grande piano di reclutamento di personale qualificato; una complessiva revisione dei meccanismi di finanziamento dei comuni (ora prevista a regime nel 2030), anche per assicurare una maggiore equità territoriale; una politica urbana nazionale che renda le città molto meno succubi del controllo politico delle regioni. Anche culturalmente, dopo i lunghi anni della sbornia berlusconiana e renziana, appare utile indicare che l'impiego pubblico nei comuni deve tornare ad essere una delle prospettive di vita e di lavoro più importanti per i giovani, con contratti e salari degni. Le opposizioni potrebbero intestarsi una battaglia di lunga lena a favore dei comuni e del loro fondamentale ruolo.

Il Sud. Sono ormai lustri che dalle attuali opposizioni non viene una riflessione strategica sul Mezzogiorno. Con il reddito di cittadinanza (nonostante tutti i suoi difetti) il Movimento 5 Stelle aveva almeno provato a introdurre una misura di perequazione sociale e territoriale; il centro-sinistra ha da tempo divorziato<sup>14</sup> dal Mezzogiorno. Il PNRR ha una generale indicazione di allocazione al Sud del 40% del totale: rozza ma utile. Solo successivamente al suo varo il governo Draghi ha precisato che tale norma sarebbe dovuta valere per ogni singola misura del Piano, drammaticamente privo di indicatori di fabbisogno di infrastrutture e servizi in base ai quali orientare territorialmente la spesa. Con le attuali allocazioni, ipotizzando una loro totale realizzazione, si avranno molti interventi utili con una modesta riduzione dei divari. E' questo una casi più evidenti in cui il PNRR non riuscirà a rilanciare l'Italia.

Occorrerà proseguire. Da un lato, intensificando l'opposizione all'autonomia regionale differenziata, una vera e propria secessione dei ricchi<sup>15</sup> che indebolirebbe molto l'intero paese e amplierebbe ancor più gli attuali divari; e sulla quale non sono mancate profonde incertezze tanto del PD quanto dei 5Stelle. Dall'altro, integrando il PNRR con le risorse, europee e nazionali, per la coesione. Il tema è molto delicato, perché non è affatto da escludere che il governo Meloni produca sia revisioni del Piano tali da indebolirne la portata di riequilibrio territoriale sia interventi sulle politiche di coesione (al momento congelate) che possano snaturarne ruolo e natura mirando al sostegno di gruppi e interessi collaterali al governo. Le stesse decisioni di riorganizzazione amministrativa del ministro Fitto rischiano fortemente di indebolire le strutture nazionali che se ne occupano. Sul tema, tuttavia, le prese di posizione in particolare del PD sembrano di scarsa portata, tese a rivendicare il

---

<sup>12</sup> G. Viesti, In quali comuni italiani la realizzazione del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà, Fondazione Con Il Sud, gennaio 2023

<sup>13</sup> P. Galeone, Il PNRR per i comuni italiani, Fondazione IFEL, 5.7.2023

<sup>14</sup> G. Viesti, Il divorzio fra il Sud e il centrosinistra, Rivista il Mulino, 23.4.2018

<sup>15</sup> G. Viesti, Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale, Laterza, Roma-Bari, 2023

trasferimento di fondi in particolare a Campania e Puglia, dimenticando la necessità di integrare bene programmazioni nazionali e regionali. Il ministro Fitto ha buon gioco nel sostenere che è indispensabile una coerenza assai maggiore fra PNRR e fondi di coesione; salvo poi non fare nulla in concreto.

Più che rivendicare la gestione delle risorse sarebbe utile entrare nel merito. Un esempio può rendere l'idea: Svimez<sup>16</sup> ha meritoriamente mostrato che non vi è purtroppo correlazione, su base provinciale, fra fabbisogni di istruzione e spesa del PNRR a causa dei discutibili criteri adoperati del Ministro dell'Istruzione del governo Draghi, tecnico di area PD. Quel che si potrebbe semplicemente fare è usare massicciamente le risorse delle politiche di coesione per intervenire nelle aree dove i fabbisogni sono maggiori. Per le opposizioni vi è l'opportunità di tornare a proporre, nel merito, una politica di coesione coerente con il PNRR.

La struttura produttiva del Sud. C'è un'ulteriore fondamentale questione. L'allocazione del 40% delle risorse PNRR al Sud non è affatto garantita per i sostegni alle attività produttive. Con una chiara scelta politica, passata totalmente sotto silenzio, l'allora ministro dello sviluppo Giorgetti ha indirizzato, (come documentato sempre nel volume sul PNRR) la grande maggioranza delle risorse verso le regioni più forti del paese. E' assai probabile che questo acuisca notevolmente la polarizzazione dell'apparato produttivo italiano; ma se al Sud non si accresce la capacità di produrre sarà difficile uscire dai circoli viziosi<sup>17</sup> macroeconomici. Ora, anche nell'ambito di un grande e benvenuto ripensamento europeo sulle politiche industriali, l'Italia deve dotarsi di nuova capacità tecnologica e produttiva connessa soprattutto con la transizione verde; a questo saranno indirizzate le nuove risorse del RePowerEU. Il Sud sarà il cuore delle produzioni di energie rinnovabili. Parallelamente, senza nulla togliere al resto del paese, potrebbe diventare la localizzazione di tutta la nuova capacità tecnologica e produttiva connessa alle strutture e alle componenti per l'eolico e il solare, alle batterie, a impianti e strumentazioni per l'efficienza energetica: come nel caso della grande fabbrica di pannelli in costruzione da parte di ENEL a Catania. Le opposizioni potrebbero battersi affinché tutta la nuova capacità tecnologica e produttiva connessa alla transizione verde sia realizzata nel Mezzogiorno.

Le donne. Una cosa appare certa. Che le modalità definite per assicurare una maggiore parità di genere negli appalti del PNRR non stanno ottenendo risultati apprezzabili<sup>18</sup>. Ma l'attuazione è ancora ampiamente in corso ed è possibile intervenire. Anche questo è fare politica sul PNRR: intestarsi, dati e norme alla mano, una grande iniziativa a favore di una maggiore parità di genere.

Insomma, il PNRR è un tornante storico del nostro paese non solo per quel che prevede, ma anche perché per essere davvero realizzato e produrre effetti positivi nel lungo periodo, ha profonde implicazioni sulle politiche pubbliche e più in generale sulla politica. Si è provato ad esemplificarne alcune. Di queste, o di altre, sarebbe forse utile discutere.

### 3. La revisione del PNRR del governo Meloni<sup>19</sup>

Con la proposta di revisione del PNRR e la parallela indicazione dei progetti del nuovo programma europeo RePowerEU presentate il 27 luglio scorso, il governo Meloni sta cercando di dare una propria impronta politica all'insieme degli interventi, anche al fine di accrescere il proprio consenso. L'obiettivo è, in particolare, quello di consolidare il sostegno

---

<sup>16</sup> S. Caravella, F. Ferrara, C. Petraglia, Asili nido e infrastrutture scolastiche: il PNRR non colmerà i divari territoriali, Informazioni Svimez, 2, 2023

<sup>17</sup> M. Capriati, M. Deleidi, G. Viesti, Che impatto macroeconomico può avere il PNRR nel Mezzogiorno?, Menabò di Etica e di Economia, 14.6.2022

<sup>18</sup> B. Martini, Premialità e condizionalità, InGenere, 2.5.2023

<sup>19</sup> Pubblicato su Rivista il Mulino, 9.8.2023

del tessuto imprenditoriale grazie alla concessione di copiosi incentivi, e di finanziare alcuni grandi progetti in campo energetico delle partecipate di stato (delle quali ha da poco rinnovato integralmente i vertici con esponenti di propria fiducia). Le risorse vengono però reperite riducendo o posticipando una vasta gamma di interventi pubblici diffusi sul territorio, specie in ambito urbano e nella transizione verde.

Questo sembra confermare quanto veniva sostenuto in un recente contributo: la natura fortemente politica delle decisioni che vengono prese sul Piano e in generale riguardo alle risorse europee; decisioni sulle quali sarebbe auspicabile un ruolo più attivo delle opposizioni e una discussione pubblica ben centrata sugli aspetti di fondo, senza perdersi in una quotidiana polemica sui dettagli. Non è certo semplice, data la natura estremamente complessa di questi documenti, dal punto di vista sia dei contenuti che delle procedure; e date le caratteristiche del PNRR predisposto dal governo Draghi e dei processi attuativi che ne sono scaturiti nel 2021-22, ricchi di luci e ombre, cui è stata dedicata una ampia analisi in un recente volume.

Questo significa che più che essere guidato da una difesa ad oltranza delle precedenti scelte – come appena segnalato in parte discutibili – il dibattito politico dovrebbe concentrarsi sulle scelte di fondo che questi documenti e le loro possibili revisioni propongono per l'Italia. Il PNRR è di straordinaria importanza non solo per le sue dimensioni, ma perché rimette in moto tutte le politiche pubbliche di investimento dopo la gelata dell'austerità e perché segnala tutte le difficoltà del nostro paese a realizzarle: le decisioni che si prendono a riguardo finiranno quindi per condizionare molto a lungo il futuro dell'Italia.

Le "Proposte per la revisione del PNRR e capitolo RePowerEU. Bozza per la diramazione", rese note dal governo (d'ora in poi, il Documento) sono un testo estremamente barocco, non ben organizzato, di non semplice lettura: non sappiamo quanto per le difficoltà nella sua redazione o per esplicita scelta. Le sue 151 pagine mescolano infatti piani molto diversi; sono sovente ricche di dettagli su aspetti trascurabili e carenti di informazioni su decisioni importanti. Al di là di quella che sarà la reazione della Commissione Europea a riguardo, delineano comunque un quadro in cui diverse scelte sono ancora indeterminate in alcuni loro decisivi dettagli. Il Documento svolge contemporaneamente molte diverse funzioni, di valore assai differente. Cominciamo da quelle più propriamente tecniche.

In primo luogo, contiene diverse revisioni testuali di misure, obiettivi o degli "Operational Agreements" (cioè, le modalità tecniche definite dalla Commissione per la loro valutazione), che non ne mutano la sostanza: utili nell'interlocuzione tecnica con Bruxelles ma decisamente poco rilevanti per il dibattito più generale, che avrebbero potuto essere più utilmente essere collegate in un allegato tecnico. In secondo luogo, offre utili informazioni circa oggettive difficoltà di realizzazione del Piano originario. E' il caso del personale reclutato per gli Uffici del Processo incaricati dello smaltimento dell'arretrato della giustizia civile, una quota (non precisata) del quale, si dice, non è rimasto in servizio dato il carattere temporaneo dei contratti; oppure la circostanza che nel disegno delle reti a banda larga a 1 giga ci si è resi conto che "molti numeri civici messi a gara erano inesistenti, o privi di unità immobiliari" (pag. 39). Ancora, informa circa l'insufficiente tiraggio di alcune misure per l'università, le cui risorse possono essere redistribuite su altri interventi. In questi, come in altri casi, il Documento ragionevolmente suggerisce alcune soluzioni. In alcuni casi, tuttavia, contiene tutta una serie di dettagli decisamente irrilevanti che si sarebbero potuti decisamente evitare e che rendono la comprensione del Documento più difficile: come quando ci informa che residuano circa quattromila euro sulla misura dei partenariati per Horizon Europe. Parallelamente, rivede gli specifici progetti finanziati da alcune misure decisamente rilevanti, come quelle per l'alta velocità ferroviaria nel Mezzogiorno, proponendo di sostituire alcuni lotti dei collegamenti con altri nella rendicontazione alla Commissione; cosa ancor più importante, certifica l'impossibilità della realizzazione delle opere sulla Pescara-Roma, destinando le relative risorse ad altri interventi sui nodi ferroviari.

Proposte che pure appaiono decisamente ragionevoli, anche se sarà indispensabile conoscere al più presto il dettaglio tipologico e territoriale dei nuovi interventi da inserire.

In terzo luogo, per un gran numero di misure del PNRR il Documento porta evidenza di ritardi e difficoltà tali da giustificare uno slittamento temporale degli obiettivi concordati con la Commissione. Qui il quadro appare ambivalente, di difficile valutazione. Spesso le motivazioni appaiono credibili, anche se talora un po' vaghe, tali da giustificare uno slittamento in avanti, sempre tenendo presente il traguardo di metà 2026. Questi corposi scivolamenti (se accettati dalla Commissione, cosa tutta da verificare) renderebbero più semplice la vita al governo nel prossimo biennio, e consentirebbero di ottenere in maniera relativamente più semplice le successive tranches di pagamento, a vantaggio sia dei conti pubblici sia del consenso per l'esecutivo; creando però un collo di bottiglia finale, fra fine 2025 e inizio 2026 ancora più problematico di quello già previsto dal PNRR originario. Non si può quindi escludere che per prudenza o per calcolo il governo abbia deciso di utilizzare massicciamente questa modalità.

Veniamo ora alle scelte più propriamente politiche, cominciando dalla provvista delle risorse: cioè, dagli interventi che vengono eliminati dal Piano o significativamente depotenziati per poterne finanziare altri, sia nel "vecchio" PNRR sia, soprattutto, nel nuovo capitolo RePowerEU. Il Documento presenta una apposita tabella, con un "Elenco misure da eliminare dal PNRR" (pag. 150) per un ammontare decisamente consistente, che sfiora i 16 miliardi di euro, anche se in realtà scorrendo il testo il quadro appare un po' più complesso, con altre misure depotenziate.

Il maggiore definanziamento è relativo ad tre misure (efficienza energetica, rigenerazione urbana, piani urbani integrati), di competenza del Ministero dell'Interno e destinate ai comuni italiani per interventi di medio-piccola dimensione (i primi due) e destinate alle città metropolitane – governate principalmente dal centrosinistra - per programmi decisamente più articolati (l'ultima). Nel volume "Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?" se ne ripercorrono genesi e caratteristiche. Qui vale ricordare alcuni aspetti fondamentali della decisione di definanziamento. Perché quelle misure? Balza all'occhio, in primo luogo, che viene ridotta la provvista gestita da uno dei pochissimi ministri tecnici del governo, evidentemente non in grado di opporsi politicamente: non accade lo stesso per i programmi PINQUA, assai simili, di competenza del Ministero delle Infrastrutture. Sembra poi concretizzarsi l'antipatia del Ministro Fitto (ricordata nel precedente intervento) per i progetti di piccola dimensione: nel Documento si fa riferimento alla "parcellizzazione", con un "carico amministrativo di difficile gestione" (pag. 101). Ma sembrano motivazioni poco consistenti e certamente non argomentate: nel testo del Documento il tutto è liquidato in poche righe. Né vengono forniti dati a conforto di eventuali ritardi: si tenga tra l'altro presente che vengono portati fuori dal PNRR interventi in larga misura già finanziati e individuati prima dell'avvio dello stesso Piano (in gergo erano: "progetti esistenti"). L'unica possibile motivazione potrebbe essere il potenziale conflitto di alcuni progetti definiti in precedenza con il principio del DNSH (do not significant harm) introdotto successivamente con il Next Generation: ma non vi è alcuna precisa informazione a riguardo. Tanto che una possibile spiegazione d'insieme di questo massiccio definanziamento potrebbe essere quella tutta politica offerta da Isaia Sales<sup>20</sup>: un elemento, insieme all'attacco al reddito di cittadinanza, della politica contro le periferie e i loro abitanti condotta dal governo.

Che succederà di questi progetti, diversi dei quali già appaltati o in gara? Nel testo del Documento è scritto assai vagamente che "si segnala l'opportunità di ricorrere a fonti di finanziamento nazionali" (pag. 101) per sostenerne il costo, ma senza alcun chiarimento sulle fonti e alcun preciso impegno a riguardo. Attenzione, però: nel caso dei Piani Urbani Integrati (che finanziano ad esempio importanti operazioni di risanamento dalle Vele di

---

<sup>20</sup> I. Sales, In guerra contro gli ultimi, La Repubblica, 2.8.2023

Scampia a Napoli a quartieri periferici romani) è adombrata l'opportunità di una loro revisione prima di rifinanziarli. Da qui l'unanime, forte e pienamente giustificata protesta dei Sindaci; a ben poco valgono le dichiarazioni, scandalizzate per queste proteste, del ministro Fitto in Parlamento in mancanza di precisi, completi e tempestivi atti di rifinanziamento. Anzi, appare poco gradevole la circostanza che un ministro della repubblica lasci intendere che vada attribuito più credito alle sue dichiarazioni che non a documenti ufficiali, come se valesse il principio che "le budget c'est moi".

I definanziamenti non finiscono tuttavia certo qui. Vengono colpiti altri investimenti pubblici. Vengono portati fuori dal PNRR progetti di riduzione del rischio idrogeologico per quasi 1,3 miliardi (anche qui con promessa, ma non certezza, di rifinanziamento). Lo stesso accade a due misure per i servizi per le infrastrutture sociali di comunità per le aree interne (725 milioni) e per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (300 milioni), la cui provvista PNRR verrà destinata ad una nuova misura di incentivazione degli investimenti di cui si dirà in seguito. Viene definitivamente ridotto il finanziamento per il potenziamento del verde nelle aree urbane (110 milioni), e per le ciclovie turistiche. Anche in quest'ultimo caso sfugge la motivazione: la Conferenza delle Regioni ha successivamente presentato una serie di evidenze tese a mostrare un loro avanzato stato di realizzazione. Vengono ridotti gli interventi per Cinecittà a Roma.

Ma non si finisce qui: nel testo appaiono riduzioni degli obiettivi da raggiungere con altri importanti investimenti pubblici: nella sanità (riduzione delle Case di Comunità da 1350 a 936; degli Ospedali di Comunità da 400 a 304; delle centrali operative di telemedicina da 600 a 524), con promessa di rifinanziamento; degli obiettivi (in misura non specificata) da raggiungere per la riqualificazione di edifici scolastici, per le fognature e gli impianti di depurazione. Qualcosa, ma molto meno, viene ridotto anche negli interventi per le imprese. Principalmente, un grande intervento (1 miliardo) per la decarbonizzazione dell'impianto siderurgico di Taranto; poi, i fondi per gli impianti energetici innovativi, anche offshore e 150 milioni destinati a produttori di bus elettrici; infine, in piccola misura, un fondo per le start up. In questo modo si possono destinare risorse (non compiutamente quantificate) ad altre o nuove misure nel PNRR e soprattutto finanziare in misura significativa il nuovo capitolo RePowerEU, che acquisisce una dimensione decisamente importante: oltre 19 miliardi. Come detto, la destinazione è principalmente a favore delle imprese.

Ora, contributi pubblici agli investimenti delle imprese non sono certamente negativi in sé: molto dipende da un lato dalle finalità e dalle modalità con cui sono erogate e dall'altro dagli interventi a cui bisogna rinunciare per farvi fronte. Questo, ancor più oggi, alla luce delle grandi, e largamente benvenute, trasformazioni dell'approccio comunitario alle politiche industriali. Il tema merita senz'altro riflessioni più approfondite, impossibili in questa sede. Quel che si vuole qui sottolineare è che con il Documento il governo ha pienamente soddisfatto le significative richieste formulate da Confindustria nelle passate settimane, provvedendovi con una riduzione degli investimenti pubblici. E' questo il suo segno politico. Un intero capitolo del RePowerEU, per 6,2 miliardi è destinato a questo fine. Quattro miliardi sono indirizzati a sgravi fiscali ad accesso automatico e non selettivo, anche nel terziario, per investimenti cosiddetti 5.0 per l'efficientamento energetico delle imprese; una misura, lo si dice *apertis verbis* nel testo (pag. 136) "dichiarata più volte strategica dal sistema imprenditoriale nazionale". Un altro miliardo e mezzo, sempre sotto forma di crediti di imposta, va alle imprese per impianti energetici rinnovabili per l'autoconsumo; 320 milioni a una "Sabatini Green", con contributi in conto interessi per le piccolissime imprese sempre per interventi energetici; 400 milioni sono destinati alle imprese agricole per il risparmio idrico e energetico. Ma vi sono, ancora, 2 miliardi per finanziare progetti di filiera nell'agroindustria scorrendo la graduatoria della relativa misura già prevista nel Fondo Complementare; 150 milioni per la logistica agroalimentare; 300 milioni per impianti di biocarburanti. Verrà anche, grazie ai definanziamenti già citati di misure PNRR per il

Mezzogiorno, la provvista per un annunciato credito di imposta per la nuova Zona Economica Speciale (ZES) unica annunciata nel Documento.

La propensione per il privato non si limita però agli incentivi. Potenzialmente di grande importanza è l'apertura dei cospicui interventi di Garanzia Occupazione Lavoro (GOL) ad operatori privati nei centri per l'impiego, rispetto ai quali le Regioni chiedono, nelle loro già citate proposte, che siano sottoposti ad accreditamento. Così come vengono destinati ulteriori 300 milioni per la realizzazione di posti letto per gli studenti universitari con l'esplicita finalità (pag. 84) "di rendere la misura più attrattiva per gli operatori economici": potenziando così la criticità di questo intervento, già emersa con le decisioni del governo Draghi, rispetto ad una effettiva fruizione del diritto allo studio per gli studenti meno abbienti (si veda a riguardo: Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?). Non a caso le Regioni opportunamente chiedono che parte di tali risorse sia destinata agli enti pubblici per il diritto allo studio. Anche il finanziamento dei dottorati innovativi, in collaborazione con le imprese, è incrementato per coprirne ulteriormente i costi della parte pubblica. Particolarmente significativo sotto il profilo politico è anche la netta riduzione dell'ambizione degli interventi di contrasto all'evasione fiscale, richiesti dalla Commissione Europea e per i quali ora si chiede di ridimensionare gli obiettivi.

Naturalmente non c'è solo questo. Nel capitolo RePowerEU ci sono fondamentali, utili interventi di potenziamento delle reti energetiche nazionali, specie elettriche, anche finalizzati a consentire una migliore integrazione della produzione da rinnovabili. Quattro miliardi sono destinati ad interventi di efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico: certamente positivi anche se soggetti ad una evidente preoccupazione per il loro completamento entro metà 2026; altrettanto per un bonus per l'efficientamento energetico rivolto alle famiglie più deboli, ancora da precisare. Criptico resta invece il testo con riferimento al finanziamento degli asili nido, dato che si sostiene sarà predisposto un nuovo bando, ma anche che (pag. 81) "in relazione al target finale della misura, in linea con gli orientamenti della Commissione, sarà valutato l'impatto dell'incremento dei costi con riferimento al numero dei nuovi posti da rendicontare".

Un'ultima riflessione merita il possibile impatto territoriale di queste possibili revisioni. Il tema è totalmente ignorato nel Documento. Eppure, potrebbe essere sensibile, tale da richiedere una rilettura delle stime e degli studi apparsi a riguardo. Non sarà semplice. In alcuni casi è evidente, come la riduzione della spesa a Taranto per il siderurgico o a Roma per Cinecittà. In altri, diverrà più complesso: si consideri che per i rilevanti interventi per il trasporto rapido di massa nelle aree urbane, o per le ristrutturazioni degli edifici giudiziari, il governo chiede alla Commissione che la precisa lista dei progetti non appaia negli obiettivi: riservandosi così di rivedere le geografie dei flussi di finanziamento. Ancora, non è chiaro quali saranno le strutture sanitarie territoriali, quali le scuole da ristrutturare, che subiranno il definanziamento.

Come è noto, per legge il PNRR deve destinare almeno il 40% dei finanziamenti, sia in totale sia per ciascuna misura, al Mezzogiorno. Le valutazioni semestrali del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio diverranno quindi ancora più preziose: anche se per la verità l'ultima (e cioè la prima del governo Meloni) è stata estremamente scarna, inglobata nell'informativa generale sul Piano. Sarebbe auspicabile che si tornasse alla cadenza regolare di questo documento. Ma, come già notato sia in quelle relazioni, e come discusso in un precedente intervento, appare evidente un forte sottofinanziamento relativo del Mezzogiorno per quanto riguarda le misure di incentivazione degli investimenti delle imprese; questo, a causa del tiraggio dei crediti di imposta per Transizione 4.0, misura esclusa a suo tempo dal ministro Giorgetti dall'applicazione della clausola del 40%. Tale effetto sarà accresciuto dalla proposta misura 5.0 di cui si è detto: che polarizzerà anch'essa ancor più l'apparato produttivo italiano in Lombardia, Veneto e Emilia. Nel nuovo capitolo RePowerEU, alle pagine 123-4 del Documento vi sono accenni di grande interesse alla

possibilità di orientare al Sud la nuova capacità produttiva da realizzare per la transizione verde: indirizzo assai auspicabile, come altrove argomentato<sup>21</sup>, e che dovrebbe essere massicciamente perseguito per evitare il sicuro ampliarsi dei divari connesso ai crediti di imposta 4.0 e 5.0. Ma non vi è nulla di preciso: si vedrà.

Infine, decisamente assai complicato sarà valutare il complessivo impatto territoriale della possibile sostituzione, per alcuni interventi, del finanziamento PNRR con altre risorse; specie se queste dovessero essere tratte, come pare, dal Fondo Sviluppo e Coesione: che è destinato per legge per l'80% al Mezzogiorno. Concludendo, per l'insieme delle argomentazioni che si è cercato di avanzare in questa sede, sarebbe decisamente auspicabile una grande attenzione sia politica sia tecnica alle sorti del Documento e all'impatto che questo potrebbe produrre in importanti politiche pubbliche nel nostro paese.

---

<sup>21</sup> G.Viesti, I fondi UE e la richiesta dell'Italia a due velocità, Il Messaggero, 2.8.2023