

ECONOMIA E FINANZA

# L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

**Gianfranco Viesti**  
Dicembre 2021



Il Piano di Rilancio italiano è di dimensione particolarmente ampia e copre tutti gli ambiti delle politiche pubbliche.



La sua attuazione è già avviata e implica importanti scelte organizzative, anche per rispondere alle tempistiche europee, e di contenuto.



La capacità delle amministrazioni locali di progettare ed eseguire le opere sarà decisiva.

## L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA



Il Piano di Rilancio italiano è di dimensione particolarmente ampia e copre tutti gli ambiti delle politiche pubbliche.



La sua attuazione è già avviata e implica importanti scelte organizzative, anche per rispondere alle tempistiche europee, e di contenuto.



La capacità delle amministrazioni locali di progettare ed eseguire le opere sarà decisiva.



# Indice

<b>1</b>	<b>IL PNRR ITALIANO</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>IL MODELLO ORGANIZZATIVO</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>L'ATTUAZIONE DEL PIANO</b>	<b>4</b>

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano è decisivo per il futuro del Paese e, in parte, per il futuro stesso dell'Unione europea. L'Italia soffre da molti anni di un processo di crescita molto modesto, inferiore alla media europea, e al tempo stesso presenta un elevato debito pubblico, frutto degli squilibri di bilancio degli anni '70 e '80 del Novecento. Entrambe le condizioni sono peggiorate con la pandemia Covid: il Paese ha sofferto di una profonda recessione nel 2020, maggiore che nella media Ue e gli interventi necessari per contenere la pandemia hanno sensibilmente aggravato la condizione della finanza pubblica. Un forte rilancio della crescita economica è pertanto indispensabile.

## 1 IL PNRR ITALIANO

Questo rilancio dovrebbe essere garantito dagli interventi previsti con il PNRR. Si tratta di un Piano, come analizzato in maggior dettaglio in una [precedente](#) analisi, di grande dimensione, molto maggiore che negli altri Paesi europei: circa 235 miliardi di euro fino al 2026 (il piano tedesco ha un finanziamento inferiore ai 30 miliardi). La grande dimensione del Piano è collegata ai criteri di riparto dei fondi dell'iniziativa europea Next Generation, che premiano l'Italia sia per le sue difficili condizioni economiche (es. alta disoccupazione), sia per lo stesso impatto del Covid: il Next Generation mette a disposizione dell'Italia 68,9 miliardi in contributi e 122,6 miliardi in prestiti (figura 1). A differenza degli altri grandi Paesi europei, l'Italia ha deciso di avvalersi da subito dell'intero ammontare dei prestiti. È stata una scelta molto importante: essa assicura al Paese un finanziamento a tassi di interesse molto contenuti fino al 2026; e tuttavia impone la rapida e contemporanea

realizzazione di un insieme estremamente ampio di interventi, a differenza di quanto avvenuto in Francia, dove il governo ha programmato un piano parallelo, nazionale, non soggetto alle tempistiche e alle regole europee.

Nel PNRR sono confluiti anche 13,5 miliardi comunitari del REACT-EU e 30 miliardi (allocati in un apposito fondo complementare) a valere su risorse del bilancio nazionale. Va però ricordato che dei 235 miliardi del Piano una quota (superiore a 60 miliardi) non fa riferimento a nuovi investimenti ma finanzia progetti per i quali erano già disponibili risorse del bilancio nazionale, riducendo così l'impatto dell'indebitamento sulla finanza pubblica italiana.

Il PNRR copre praticamente tutti gli ambiti di intervento pubblico. È articolato in 6 Missioni e 16 Componenti, che contengono un totale di 235 linee di intervento.

Ciascuna Missione contiene una pluralità di obiettivi: la figura (2) nella pagina seguente contiene quelli che, a giudizio del Governo, sono i principali.

Due terzi delle risorse sono destinati ad investimenti pubblici, un quinto ad incentivi per gli investimenti e un settimo a spesa pubblica corrente. In particolare, le misure del PNRR che si traducono in interventi fisici ammontano a 108,2 miliardi; cifra molto superiore sia in valore assoluto sia come quota del totale (49%) rispetto a Spagna (32%), Francia (21%) e Germania (20–25%). Ciò è opportuno e comprensibile dato il fortissimo calo, negli anni '10, proprio degli investimenti pubblici in strutture ed edifici, specie da parte degli enti locali; ma, dati i tempi molto lunghi di realizzazione delle

Figura 1  
I più importanti settori d'impiego del PNRR

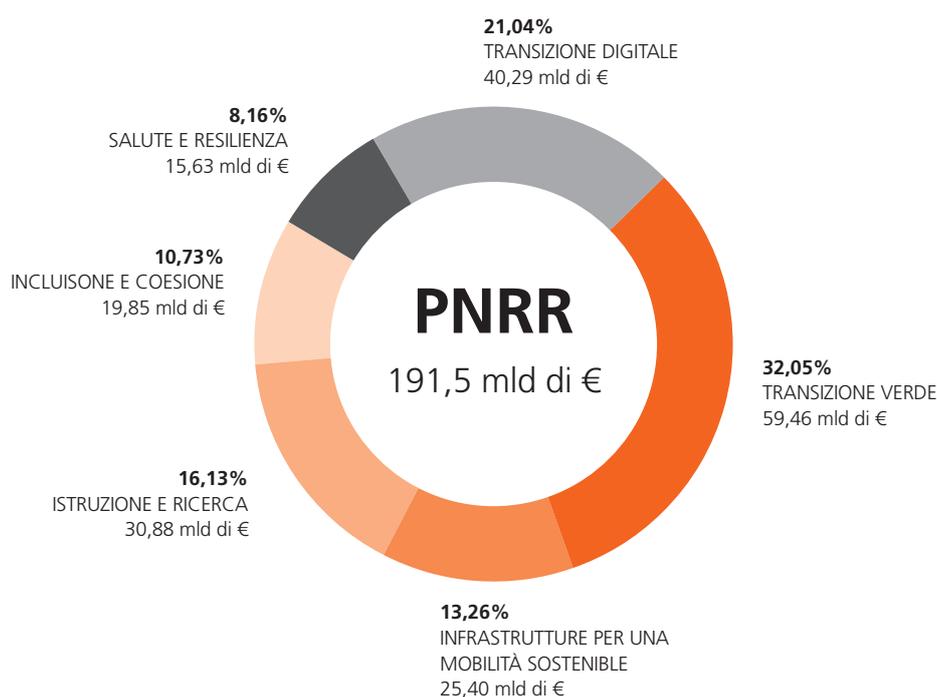


Figura 2

**Gli obiettivi dei singoli settori del PNRR****TRANSIZIONE DIGITALE**

Promuovere e sostenere la trasformazione digitale del Paese e l'innovazione del sistema produttivo e investire in due settori chiave per l'Italia: turismo e cultura

**ISTRUZIONE E RICERCA**

Rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM, la ricerca e il trasferimento tecnologico

**TRANSIZIONE VERDE**

Migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico assicurando una transizione equa e inclusiva

**INCLUSIONE E COESIONE**

Facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, e rafforzare le politiche attive del lavoro; favorire l'inclusione sociale

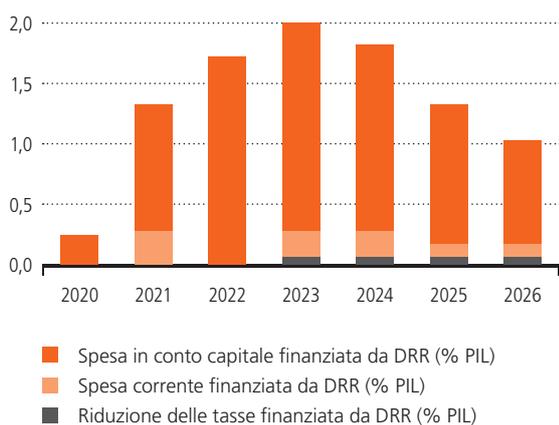
**INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE**

Sviluppo razionale di una infrastruttura di trasporto moderna sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese

**SALUTE E RESILIENZA**

Rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure

Figura 3

**Aumenti di spesa e riduzioni di entrate finanziati con le erogazioni del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (in % del PIL)**

Fonte: DEF 2021, elaborazioni Intesa Sanpaolo

## 2 IL MODELLO ORGANIZZATIVO

Il modello organizzativo del PNRR, definito con il DL 77/21, è gerarchico, centrato sul governo nazionale e in particolare sul Presidente del Consiglio ed è rappresentato nella figura (4) alla pagina seguente.

La cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio ha un ruolo centrale: a) elabora indirizzi e linee-guida per il PNRR; b) controlla lo stato di attuazione degli interventi; c) esamina le criticità segnalate dai ministeri; d) monitora gli interventi che richiedono modifiche normative; e) trasmette al Parlamento una relazione semestrale sull'andamento; f) informa e coopera con il Tavolo permanente (cfr. infra); g) promuove il coordinamento fra i diversi livelli di governo; h) può attivare poteri sostitutivi in caso di ritardi nell'esecuzione dei progetti. E' composta dal Presidente del Consiglio, dal Ministro dell'Economia e da altri Ministri a rotazione. Dispone di una Segreteria tecnica e di un Ufficio per il miglioramento della legislazione.

opere pubbliche in Italia, rappresenta un elemento di criticità e di attenzione.

La spesa del Piano si concentrerà, come si vede dalla figura (3) in alto, in modo particolare negli anni 2023–25.

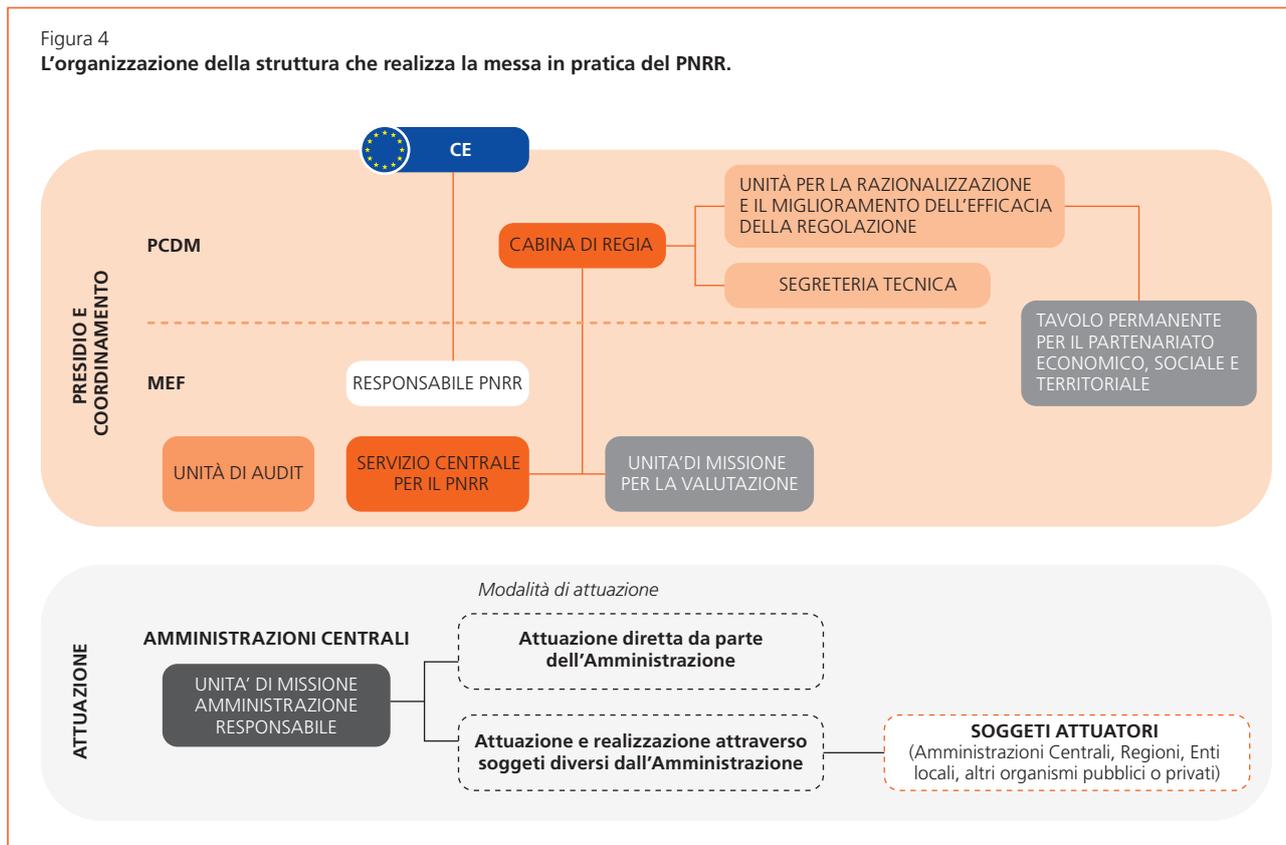
Agli investimenti si somma un'agenda di riforme molto ambiziosa. In totale sono previste 63 riforme (suddivise fra »orizzontali«, cioè relative all'intero sistema nazionale, come quella della giustizia, »abilitanti«, funzionali alla realizzazione del PNRR, come le semplificazioni degli appalti pubblici, e »settoriali«, relative a specifici temi). Il Governo Draghi pone una particolare enfasi sull'agenda delle riforme perché ritiene che esse possano portare ad una rilevante modernizzazione del Paese. La tempistica prevista per le riforme è molto rapida e coerente con le scadenze concordate con la Commissione europea, di cui si dirà fra un attimo: questo da un lato può portare ad una positiva accelerazione nella loro realizzazione, ma dall'altro può comprimere i tempi del dibattito politico e ridurre la capacità del Parlamento di analizzarle a fondo.

Presso il Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) opera il Servizio centrale PNRR, articolato in sei uffici (fra cui attuazione, monitoraggio, rendicontazione); esso dipende dalla cabina di regia e tiene i rapporti con la Commissione Ue. Dovrebbe coordinare tutto il processo attuativo, agendo da raccordo con tutte le amministrazioni coinvolte. Vi sono poi un'unità di Audit che cura le verifiche e un'unità di valutazione, che deve verificare la coerenza e il raggiungimento degli indicatori, traguardi e obiettivi. Il Tavolo permanente del partenariato economico, sociale e territoriale (parti sociali e amministrazioni decentrate) è il luogo di confronto, consultivo, sui processi decisionali; ha finora svolto un ruolo assai modesto.

Il Governo ha provveduto alla ripartizione fra i Ministeri della responsabilità delle misure e dei relativi stanziamenti. Il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS – Ministro Enrico Giovannini, tecnico) e quello della Transizione Ecologica (MITE – Ministro Roberto Cingolani, tecnico) svolgono un ruolo centrale, con un budget rispettivamente di 40 e 35 miliardi.

Figura 4

L'organizzazione della struttura che realizza la messa in pratica del PNRR.



Con la legge 108/2021 il Governo ha poi provveduto ad emanare un primo insieme di normative (regole sui poteri sostitutivi, superamento del dissenso nelle procedure di realizzazione, iter speciale per le grandi opere, semplificazioni in materia ambientale) e a reclutare esperti per il supporto al Servizio centrale PNRR.

L'informazione e la trasparenza su questo insieme di provvedimenti, ed in genere sui processi attuativi, è modesta. Il Governo ha varato un [portale](#) dedicato al piano, ma esso contiene solo una piccola parte delle stesse disposizioni attuative e solo pochi dati d'insieme in formato aperto, come [fatto rilevare](#). Diverse istituzioni ed [associazioni](#) sono impegnate nella costruzione di presidi di monitoraggio, ma sinora senza risultati apprezzabili.

### 3 L'ATTUAZIONE DEL PIANO

Al Piano sono collegati 527 impegni attuativi, specificati nell' [Allegato](#) alla decisione di approvazione della Commissione del 22.6.21 poi definitivamente adottata dall'Ecofin del 13.7.21. 213 di essi sono definiti »traguardi« (risultati qualitativi oggettivamente verificabili nell'ambito dell'attuazione degli interventi), e 314 »obiettivi« (risultati quantitativi, concreti, oggettivamente verificabili). I primi si riferiscono in misura maggiore agli interventi di riforma e si concentrano nei primi anni di attuazione del Piano (l'82% entro il 2013), i secondi si riferiscono di più all'attuazione degli investimenti e sono più presenti nell'ultimo triennio (solo il 23% entro il 2023). Già nel 2021 andranno raggiunti 49 traguardi e 2 obiettivi. Quelli relativi a giugno e settembre sono stati

raggiunti, mentre per quelli previsti entro dicembre (fra cui le importantissime riforme del processo civile e penale) è disponibile un [monitoraggio](#) ufficiale al 23.9.2021.

Al raggiungimento di traguardi e obiettivi è condizionata, come da [Regolamento](#) europeo, l'erogazione delle successive *tranche* di finanziamento da parte della Commissione europea (tranne la prima, di 24,9 miliardi, già erogata nell'estate del 2021). La tempistica è visibile dalla figura seguente.

Come [ricordato](#) il Governo ha definito il Piano con una interlocuzione molto modesta con il Parlamento, le amministrazioni regionali e gli enti locali, i partiti e le rappresentanze economico-sociali, anche grazie alla particolare situazione politica del Paese (governo di unità nazionale a guida tecnica, sostenuto da una larghissima maggioranza in Parlamento). Questa condizione, apparentemente destinata a prolungarsi fino alla scadenza naturale della legislatura (2023) può favorire unità d'intenti e rapidità nelle procedure decisionali. Ma il modesto livello della discussione pubblica sulle grandi scelte del Piano, molte delle quali saranno rese esplicite nelle moltissime disposizioni attuative, non solo preoccupa per lo stato della democrazia nel Paese, ma può determinare anche scelte non sufficientemente condivise sui grandi interventi che segneranno l'Italia almeno per un decennio.

Fra i molti possibili esempi, nel PNRR e nel DL 59/21 sono previste risorse per circa 12 miliardi per l'avvio della realizzazione di un nuovo percorso ferroviario da Salerno verso Reggio Calabria, sulla cui effettiva utilità (a fronte di interventi di potenziamento delle linee esistenti) si sono [confrontati](#) il

Figura 5

## Le erogazioni previste per l'Italia nell'ambito del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (miliardi di euro)



Nota: la ripartizione non tiene conto dell'anticipo da 24,9 miliardi erogato all'Italia lo scorso agosto.

Fonte: PNRR, elaborazioni Intesa Sanpaolo

14.10.21 vertici tecnici del Ministero e di RFI con esperti indipendenti, alla presenza del Ministro.

I meccanismi attuativi del PNRR sono assai articolati. Il quadro d'insieme è il seguente:

a) una parte delle risorse del Piano viene allocato direttamente da amministrazioni centrali a privati, imprese o cittadini (come per le grandi misure Transizione 4.0 per le imprese e per i bonus per le ristrutturazioni edilizie): si può stimare che esse coprano circa un sesto delle risorse disponibili;

b) una parte è stata già attribuita o sarà attribuita a grandi attuatori facenti parte del settore pubblico allargato, come nel rilevantissimo caso delle risorse stanziare per le reti ferroviarie, destinate in misura quasi totale alla società Rete Ferroviaria Italiana (RFI);

c) una parte è direttamente gestita dalle amministrazioni centrali, che sono attuatori diretti delle misure (è il caso degli interventi per la digitalizzazione della PA o di quelli per la giustizia);

d) ancora, una parte delle risorse è allocata dai Ministeri responsabili a soggetti attuatori pubblici (regioni, enti locali, aziende sanitarie locali) sulla base di provvedimenti di riparto e di precisa individuazione degli specifici interventi, generalmente sottoposti all'approvazione nelle Conferenze Stato-Regioni (è il caso degli interventi in materia socio-sanitaria) e formalizzati in un Contratto istituzionale di sviluppo;

e) infine, una parte rilevante delle risorse sarà oggetto di bandi competitivi emanati dalle amministrazioni centrali, a cui sono generalmente chiamate a partecipare le amministrazioni comunali o altri soggetti pubblici (o partenariati pubblico-privati) territoriali. È stato finora il caso della prima *tranche* di risorse già assegnate per asili-nido (stanziare con la Legge di bilancio per il 2020 ma poi »incorporate« nel PNRR:

sono ammissibili nel PNRR le spese effettuate a partire già dal 1.2.2020 purché coerenti), di quelle per la rigenerazione urbana e per le infrastrutture idriche; lo sarà per gli interventi di promozione della ricerca e dell'innovazione della componente »Dalla ricerca all'impresa«.

Ad esito di tutto questo è stato stimato dall' [Ufficio parlamentare di bilancio](#) che le amministrazioni comunali saranno responsabili di circa 70 miliardi di nuova spesa per investimenti pubblici, specie nel 2023–26 (escluso fondo complementare); una cifra molto superiore ai livelli degli ultimi anni, anche se comparabile con quelle degli anni pre-austerità. Ma nel periodo 2010–19 gli enti locali (escluse sanità e regioni a statuto speciale) hanno perso il 23% dei propri dipendenti, a causa del blocco del *turnover*; essi ora hanno un'età media assai elevata (53 anni) e livelli di istruzione contenuti.

Ciò rappresenta la principale criticità attuativa del PNRR. I Comuni italiani hanno e avranno gravi difficoltà progettuali e nella realizzazione degli interventi. Il Governo Draghi sta apparentemente sottostimando tale condizione e non sta programmando uno strutturale potenziamento delle pubbliche amministrazioni locali (almeno recuperando il personale perso nell'ultimo decennio). Con il DL 80/2021 è stato definito il reclutamento di mille professionisti a supporto di regioni e enti locali, che si aggiungono a 2.800 unità in via di reclutamento a valere sulle risorse delle politiche di coesione per il Sud (ma il primo [bando](#) ha consentito di assumere solo un migliaio di unità): ma tali cifre sono evidentemente del tutto insufficienti. Similmente il DL 121/2021 ha istituito un »Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale« (123,5 milioni) per potenziare le progettualità dei comuni del Sud e delle aree interne, che la Legge di bilancio per il 2022 prevede di potenziare.

Ancora, la scelta del metodo dei bandi competitivi fra amministrazioni pubbliche per allocare molte risorse del PNRR desta perplessità: se essa può consentire di selezio-

nare i progetti ritenuti (dai criteri di ogni singolo bando), «migliori» o «più meritevoli», rischia di penalizzare i territori e le amministrazioni più deboli. Il Governo centrale non si assume così la responsabilità del riequilibrio territoriale pure affermata nel PNRR; l'allocazione territoriale delle risorse non è determinata da una scelta politica, ma dall'esito delle procedure competitive. Le scarse competenze esistenti in molti Enti Locali possono portare a due importanti e non positive conseguenze: privilegiare il finanziamento di progetti a rapida cantierabilità, indipendentemente dalla loro qualità e importanza; concentrare le risorse verso alcune amministrazioni, di maggiori dimensioni, anche di personale e/o in grado di attivare risorse, anche progettuali e/o attuative, private o del terzo settore (e delle fondazioni ex bancarie).

## AUTORE

**Gianfranco Viesti** è professore ordinario di economia applicata presso l'Università di Bari.

## EDITORE

Fondazione Friedrich Ebert in Italia  
Piazza Capranica 95 | 00186 Roma | Italia

Responsabile:  
Dr. Tobias Mörschel | Direttore | FES Italia  
Tel.: +39 06 82 09 77 90  
<https://italia.fes.de/>

Ordine/contatto:  
[info@fes-italia.org](mailto:info@fes-italia.org)

Facebook:  
[@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

Twitter:  
[@FES\\_Italia](https://twitter.com/FES_Italia)

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta da parte della Fondazione.