

Valore e prospettiva di NGEU e PNRR italiano

di Giacomo Dâ€™Arrigo

24-06-2022

Riflettendo sul Recovery Plan, poco più di un anno fa, Luisa Torchia intervenendo nel dibattito pubblico che si sviluppava sulla nascente iniziativa europea, su lavoce.info richiamava l'aspetto del "valore" complessivo del Next Generation EU e del PNRR italiano. Oggi di questi due strumenti sappiamo - quasi - tutto e sono in fase attuativa. Gli effetti dell'impatto sulle nostre realtà, sulle comunità, sulla società e l'economia saranno visibili, per la gran parte, solo tra qualche tempo. Ma già adesso è comunque possibile rintracciare per l'Italia proprio un primo valore o vantaggio generato dal PNRR: quello di essere un "esercizio di apprendimento", riprendendo le parole del Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco in occasione dell'audizione al Parlamento dell'8 marzo del 2021, che ha così qualificato quale sia la cosa più importante del Piano. Il Recovery Plan vissuto cioè come occasione di aggiornamento, ammodernamento, nuovo approccio e innovazione a cui tutti gli apparati e la pubblica amministrazione sono di fatto obbligati. La dinamica sperimentata quotidianamente dagli uffici pubblici per poter beneficiare di risorse europee e nazionali è fatta di scadenze, bandi, rendicontazioni, gare, linee guida, vincoli, obiettivi, timing. Tutti elementi, dove più dove meno, già conosciuti da personale e strutture, ma che con il PNRR assumono la caratteristica di impegni, procedurali e temporali, necessari e vincolanti per accedere alle sue risorse. Un inedito esercizio di apprendimento appunto: «La disciplina europea del meccanismo impone infatti - evidenzia Torchia - che per accedere alle risorse l'Italia sia in grado di programmare e progettare gli interventi in tempi rapidi. Che di questi interventi siano chiari i tempi di realizzazione e l'impatto. Che siano misurabili e misurati nel corso della realizzazione gli obiettivi intermedi e finali come condizione per il pagamento dei fondi. Che, quindi, il meccanismo di monitoraggio e rendicontazione dei risultati sia subito strutturato. Che i tempi di realizzazione siano rispettati e che nel 2026 gli interventi siano conclusi». Sta quindi proprio in questo il valore del Recovery Plan, ossia nel mettere in pratica, progettare, valutare a priori e a posteriori, realizzare in tempi definiti e senza rinvii o dilazioni: nella sostanza, assumere impegni realistici e mantenerli. È questo il "cigno bianco" che l'iniziativa europea, realizzata in Italia attraverso il PNRR, rappresenta per il sistema Paese.

La metafora del cigno bianco, un evento improvviso e inatteso che cambia in positivo una situazione drammatica ribaltandola, è uno dei fili rossi del volume Next Generation EU e PNRR italiano recentemente scritto insieme a Piero David per i tipi di Rubbettino Editore. A nostro avviso, questa iniziativa UE rappresenta per l'Europa e l'Italia proprio l'arrivo di un cigno bianco in uno stagno di cigni neri che ormai affollavano lo spazio europeo. Dall'inizio degli anni Duemila infatti, una serie di eventi avevano orientato in negativo la storia dell'Unione Europea come realtà politica e come generatrice di futuro per Stati e cittadini. Le bocciature dei referendum costituzionali in Francia e Olanda tra maggio e giugno del 2005, che di fatto hanno archiviato il processo di Costituzione europea; la crisi economica del 2008 con conseguenze che sono andate ben oltre il collasso della Grecia; la crescita esponenziale dei partiti nazionalisti e apertamente antieuropeisti in tutte le elezioni politiche dei diversi Paesi; la Brexit con cui il Regno Unito - uno dei maggiori Paesi europei, una potenza del G7 - esce dall'Unione e fa sì che per la prima volta nella sua storia l'UE non aggrega, ma perda pezzi. Tutti cigni neri che hanno messo in discussione forse anche la ragione d'essere dell'Unione Europea come organizzazione. In questo quadro, l'arrivo non previsto di una pandemia mondiale, che ha generato una crisi sanitaria ed economica, ha rappresentato il "cigno nerissimo" per istituzioni e comunità del Vecchio Continente. Tuttavia, nel momento di massima

drammaticità e quando gli egoismi nazionali sembravano prevalere, mentre ciascun governo si chiudeva nei propri confini provando a reagire da solo, l'Europa in pochissimo tempo è passata dalla sensazione di smarrire se stessa alla capacità di (ri)entrare in una prospettiva di rilancio, unità e futuro. Dando un nuovo senso alle motivazioni per cui è nata, e rompendo il tabù più radicato e intoccabile: avere un debito comune condiviso che è stato lo start unanime all'iniziativa del Recovery Plan.

Next Generation EU finanzia i PNRR nazionali con un fondo da circa 750 miliardi di euro, di cui 191 per l'Italia. Tanto NGEU quanto il PNRR italiano hanno caratteristiche che li rendono elementi nuovi e in discontinuità rispetto ad altre misure e fondi di Bruxelles. Le risorse europee esistono dal 1975 e sin da allora il loro utilizzo è sottoposto a regole e vincoli: in tal senso non siamo dunque davanti ad una novità. Ciò che però adesso apre una prospettiva nuova, marcando una differenza con il passato, sono diversi aspetti, di cui provo ad accennare in questa sede i principali, senza pretesa di esaustività, dalle due angolature di Bruxelles e di Roma. Sia per NGEU sia per il PNRR si possono citare: la governance, le condizionalità, il ruolo delle strutture pubbliche, la centralità delle politiche pubbliche. Innanzitutto, il tema della governance è caratterizzato da una innovazione profonda a livello europeo e italiano: a Bruxelles ad emergere è soprattutto il ruolo e la forza della Commissione europea, diventata il player principale per la gestione del meccanismo e per il rapporto con gli Stati, considerando tanto le competenze assegnate quanto la capacità di assurgere a protagonista nei momenti decisionali e gestionali. Anche a Roma la governance del PNRR è caratterizzata da un'impostazione basata sul centro del sistema: Palazzo Chigi e il Ministero dell'Economia e delle Finanze alla regia e i ministeri come soggetti titolari di attività e progetti, mentre le amministrazioni territoriali sono solo "attuatori", con il rischio di vedere attivati i poteri sostitutivi se non mantengono il passo del programma. Ad entrambe le latitudini, quindi, troviamo una centralizzazione del meccanismo gestionale. Anche per le condizionalità vi sono elementi di novità significativi: pur essendo stati sempre previsti dei meccanismi vincolanti nella gestione di risorse UE, adesso - tramite un Regolamento ad hoc, il n. 2020/2092 del 16 dicembre 2020 - questi sono molto più penetranti. Per capire di che cosa si parla, basti pensare che Polonia e Ungheria sono gli unici due Paesi che hanno visto protrarsi i tempi di approvazione dei rispettivi PNRR dalla Commissione europea proprio perché i loro ordinamenti violano il diritto dell'Unione con riferimento alla tutela dello Stato di diritto. La Polonia, anche considerando il suo ruolo molto proeuropeo nella vicenda ucraina, pare comunque avviata all'ottenimento dei fondi anche se resta da valutare la riforma sulla giustizia che ha promesso di fare. L'Ungheria invece sembra ancora lontana dall'ottenere tali fondi proprio per suo atteggiamento di non allineamento alla linea europea (anche) sull'Ucraina. Questi elementi aiutano comunque a comprendere quanto sia forte la capacità di condizionare le normative, l'organizzazione e le politiche dei singoli Stati membri rispetto alla possibilità di accedere a fondi europei. Il tema delle condizionalità che deriva da NGEU si evidenzia anche guardando al nostro PNRR, laddove si vincola la possibilità di ricevere le risorse al raggiungimento di obiettivi (target e milestone); non più finanziamenti settennali da rendicontare soltanto alla fine del ciclo di spesa - una corsa dove non serve fare bene, basta rendicontare -, ma tranche concesse in base allo stato di attuazione e realizzazione delle attività programmate. Il ruolo delle strutture e la centralità delle politiche pubbliche, da ultimo, sono altri profili caratterizzanti del piano NGEU come del PNRR. La pandemia non ha fatto che confermare una tendenza in atto: la "reingegnerizzazione" dello Stato e dei suoi apparati ha visto nella crisi una riconferma di ciò e oggi questi due strumenti investono in ammodernamento, innovazione, capacità di risposta e più in generale nel rafforzamento della pubblica amministrazione. In linea non solo con il dibattito generale, ma con la necessità e l'orizzonte storico in cui si collocano i provvedimenti. Tutto ciò avviene passando da un concreto investimento sul capitale umano, che riconferma per l'Unione Europea lo status di più grande "agenzia formativa" e di attenzione alle persone a livello globale. Parimenti una nuova centralità è

assunta dalle politiche pubbliche, europee e nazionali: negli anni passati, gli aspetti tecnici - regole, vincoli, procedure - avevano preso il sopravvento sulla politica e soprattutto sulle politiche, con il piano NGEU e i PNRR queste ultime tornano invece ad essere protagoniste, scegliendo e sostenendo nei due diversi livelli gli ambiti e i settori su cui puntare, incentivandoli, e quelli da dismettere, disincentivandoli. Si potrebbe dire che, rispetto ai temi del burocratico funzionamento della macchina, oggi sono le politiche pubbliche e le scelte che queste determinano ad avere nuova forza: il contenuto torna importante almeno quanto il contenitore. Una scelta necessaria data anche dalle cause di forza maggiore con cui misurarsi, ieri la pandemia, oggi la guerra.

Accanto a questi elementi, vi è un aspetto pratico che caratterizza la concretizzazione di Next Generation EU a livello europeo e del PNRR in Italia: fondi in cambio di progetti e attività, e, soprattutto per quel che riguarda il nostro Paese, in cambio di riforme. Per la prima volta l'erogazione delle risorse è vincolata al fatto - e non più soltanto legata ad un auspicio - che l'Italia, così come altri Paesi a cui questo viene chiesto, realizzi le riforme necessarie per essere una comunità moderna e funzionante, in linea con le più avanzate realtà europee. Giustizia, PA, contratti pubblici, economia circolare sono soltanto alcuni degli ambiti che da anni attendono di essere riformati e che adesso vedono tale previsione inserita in maniera vincolante nel PNRR. Potrebbero sembrare aspetti di poca rilevanza rispetto agli ambiti economici, al contrario sono settori la cui funzionalità condiziona lo stato di salute dell'Italia. Con il PNRR ci obblighiamo ad intervenire, accettando che la ricezione delle risorse sia legata al numero e alla qualità di obiettivi che raggiungiamo e delle riforme che realizziamo. Aver creato un debito comune che ci vincola ad agire dentro un meccanismo unitario forse apre la fase che in molti - il Cancelliere Olaf Scholz tra questi - hanno definito "momento hamiltoniano" dell'Europa, richiamando Alexander Hamilton, il segretario di Stato che unificò le economie delle tredici ex colonie americane dopo la Guerra d'Indipendenza. Le crisi di questo ventennio e la pandemia - e adesso anche la guerra, che rappresenta un dramma da cui l'Europa può trovare un altro motivo di rilancio - hanno generato il "cigno bianco" che ha rimesso l'Unione, come realtà istituzionale e politica, al centro. Forse è presto per dire se siamo davanti al "momento hamiltoniano" d'Europa, ma senz'altro oggi come non mai ha senso parlarne. Sulla scena ci sono tre elementi che hanno già inciso non poco in questa direzione: il disegno di una nuova governance - gestionale e di condizionalità - delle risorse europee; il maggiore ruolo delle istituzioni di Bruxelles a discapito dei governi nazionali con la prospettiva dell'Unione come soggetto; la centralità di politiche pubbliche europee come quelle industriali, ambientali, di investimento sul capitale umano. Il tutto immettendo nuove risorse recuperate sui mercati grazie alla tripla "A" dell'UE e che sono il primo vero debito comune europeo. Per l'Europa il rilancio di un'occasione; per l'Italia - con quasi 200 miliardi di euro di risorse assegnate, circa un quarto dell'ammontare totale del Recovery - una nuova prospettiva di innovazione.

Oggi, come detto, il PNRR italiano è in piena fase attuativa. Sono stati raggiunti tutti gli obiettivi del 2021 e quelli del 2022 - ne sono previsti 100 - sono in fase di svolgimento e concretizzazione. Non è facile né scontato, considerando le condizioni di partenza e il fatto che ogni giorno si ha notizia - più ai livelli territoriali che in quello centrale - delle difficoltà di calare nella realtà quanto previsto, per certi versi confermando il famoso adagio per cui le cose sono più facile a dirsi che a farsi. Pur in questo contesto, il PNRR procede, e ciò è più che positivo, perché richiama nel concreto il tema posto in apertura: l'esercizio di apprendimento con cui misurarsi ogni giorno. Tuttavia, sullo sfondo vi è un dibattito che ultimamente è andato crescendo, coinvolgendo esponenti di primo piano del mondo politico, dell'impresa e numerosi esperti: si tratta del consolidarsi della posizione che vuole che il PNRR debba cambiare. Da fine febbraio, dopo l'inizio del conflitto in Ucraina e in seguito soprattutto all'aumento dei prezzi delle materie prime, molte figure di spicco hanno chiesto di rivedere e riprogrammare il Piano o parti di esso. A scorrere la cronaca recente si annoverano su questa linea personalità e attori quali Matteo Salvini (Lega) e Loredana De Pretis (Art. 1),

l'economista Alberto Quadrio Curzio, l'ANCE (l'Associazione nazionale dei costruttori edili) e il Presidente di Confindustria Carlo Bonomi, intervenuto per chiedere la revisione dei tempi della transizione ecologica e delle diversificazioni delle fonti energetiche. Opinioni legittime, ma per ben inquadrare la questione si rende necessario richiamare l'obiettivo e la filosofia di fondo del PNRR, così come il suo meccanismo di funzionamento, e al tempo stesso domandarsi se ci siano altri strumenti che potrebbero essere utilizzati più efficacemente per rispondere alle criticità lecitamente evidenziate. Con riferimento agli obiettivi generali, NGEU e PNRR contengono sia la riduzione dei divari tra livelli di sviluppo attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, sia la realizzazione di riforme strutturali secondo una strategia di sviluppo condivisa. La capacità di essere preparati alle crisi e adattarsi ai cambiamenti è l'aspetto della "resilienza" da migliorare, affrontando le carenze strutturali con riforme e investimenti a sostegno della crescita. Questa azione si articola attraverso sei pilastri richiamati nel Regolamento UE 2021/241, che puntano ad aumentare produttività e competitività. Con riferimento alla modifica, invece, il Regolamento stesso prevede la possibilità di variazione nei Piani nazionali nel caso in cui questi ultimi non possano essere realizzati, in tutto o in parte, dai singoli Stati, a causa di circostanze oggettive. In queste ipotesi, lo Stato che si trova in tale situazione può presentare alla Commissione una richiesta motivata per modificare una parte o la totalità del documento. È quindi possibile modificare il proprio PNRR, ma soltanto se questo non dovesse più essere realizzabile: non è questo il nostro caso - né, al momento, quello di nessun altro Stato membro. Come detto, la governance del Piano è avviata, target e milestone del 2021 sono stati raggiunti mentre quelli del 2022 sono in via di raggiungimento (alcuni già acquisiti). Le scadenze, al momento, sono quindi tutte rispettate, e non vi è una situazione di impossibilità di realizzazione.

Va inoltre considerato che il processo di revisione dei Piani ha tempi lunghi, probabilmente anche superiori alla congiuntura negativa legata al conflitto. Per operare una revisione, infatti, le fasi che scandirebbero il processo sono quattro. Innanzitutto, si dovrebbe aprire all'interno del Parlamento italiano una fase di confronto su come rimodulare il PNRR, questo in concomitanza con l'inizio di una lunga campagna per le elezioni politiche, e con un governo a rischio di fibrillazioni. In secondo luogo, se anche si approvasse in pochi mesi una nuova bozza, si dovrebbero poi convincere le istituzioni europee, compreso il Consiglio, a concedere al nostro Paese - che non si trova in una condizione di shock asimmetrico, dal momento che prezzi e approvvigionamento delle materie prime rappresentano un problema per tutti - la possibilità di modificare il Piano. In seguito, se la Commissione e poi il Consiglio dovessero approvare la proposta di revisione, questo avverrebbe verosimilmente con un taglio di risorse - risorse che, è bene ricordarlo, per Regolamento devono essere comunque impegnate entro fine 2023. Infine, se si volesse spostare il termine di rendicontazione del PNRR - oggi previsto al dicembre 2026 -, dovrebbe essere modificato il suo Regolamento istitutivo con l'approvazione di Commissione, Consiglio e Parlamento, e dunque con lo slittamento temporale di almeno un anno o due dall'avvio degli investimenti. Se, con tutte le incognite legate alle ipotesi sopra accennate, si riuscisse nell'approvazione della revisione o del rinvio, verosimilmente il ruolo del PNRR non sarebbe più anticiclico ma prociclico, intervenendo dopo che la crisi congiunturale è terminata. Per quel che riguarda lo specifico del nostro Paese, inoltre, va ricordato come l'Italia sia la prima beneficiaria delle risorse europee con il 25% delle risorse complessive del Next Generation EU. Per ricevere tali finanziamenti ci siamo impegnati nella realizzazione di 527 obiettivi (riforme, progetti, attività) ed è evidente che la nostra credibilità - progettuale e realizzativa, presente e futura - passa da una gestione e una conclusione senza sbavature del Piano che noi stessi abbiamo scritto e concordato.

Se il PNRR interviene per superare i limiti strutturali dei Paesi - e non è opportuno cambiarlo per i motivi accennati -, esso non appare come lo strumento più appropriato per una crisi congiunturale come quella causata dal conflitto ucraino. È utile sottolineare che la prima parte del Piano italiano si

concentra sulle riforme di sistema (milestone), mentre è soprattutto la seconda parte del documento a fissare i target quantitativi. Se le previsioni della BCE saranno rispettate, quando partirà operativamente la parte significativa degli investimenti del PNRR italiano, si stima che l'inflazione possa essere tornata ai valori di inizio 2022. Ciò non significa che non occorra intervenire o che non si possano applicare altre iniziative per affrontare le criticità recentemente emerse: vi sono infatti altri strumenti che consentono di affrontare le conseguenze della crescita dei prezzi e la gestione delle ondate di rifugiati previste nei prossimi mesi. Il primo, con tempi immediati di realizzazione, è senza dubbio il Fondo Complementare che l'Italia ha istituito accanto alle risorse del piano NGEU. Si tratta di una quota significativa - circa 30 miliardi di euro -, che potrebbe essere in parte riprogrammata senza conseguenze di governance e di negoziato con Bruxelles. Si tratta di fondi già stanziati e utilizzabili per affrontare in tempi rapidi le emergenze legate all'aumento dei prezzi e al fabbisogno del settore energetico. Il secondo strumento, con tempi medi di realizzazione, è la definizione di un "NGEU 2", di cui tra l'altro si discute già, con gli stessi vincoli, procedure, filosofia e funzionamento, che sia tarato esclusivamente su due settori oggi centrali: industria ed energia. Sul tema dell'energia, la Commissione europea ha inoltre presentato a marzo il Piano RePowerEU, per rendere l'UE indipendente dai combustibili fossili russi (gas, petrolio e carbone) entro il 2030 e per ridurre già entro la fine del 2022 le importazioni di gas russo di ben due terzi - passando da 155 a 50 miliardi di metri cubi. Il terzo strumento, tarato su un arco temporale più lungo e che per l'Italia sarebbe anche molto significativo, è la revisione del Patto di Stabilità e Crescita, attualmente sospeso - fino al 2024. Il dibattito sulla sua revisione è aperto e i tempi per arrivare ad un punto di certezza sono lunghi; occorrerà aspettare che i commissari europei Paolo Gentiloni e Valdis Dombrovskis presentino ufficialmente agli Stati membri la proposta di revisione che stanno elaborando. Questo è, però, il campo in cui sarà possibile trovare le soluzioni per affrontare le nuove emergenze energetiche, per finanziare la spesa della capacità di difesa europea, per accelerare sulla transizione verde.

Guardando quindi alla realtà e agli strumenti possibili, piuttosto che modificare il PNRR, probabilmente serve lavorare sulle leve che già ora si possono attivare e sulla funzionalità degli strumenti futuri, e non demolire quanto realizzato, previsto o in corso di attuazione. È essenziale tenere presente, in questo quadro, che il PNRR italiano interviene su criticità strutturali che il Paese si trascina dietro da tempo e affrontarle è ormai impellente: il fatto che occorra intervenire sulla pubblica amministrazione o sulle infrastrutture certo non viene meno perché il contesto internazionale è cambiato. Probabilmente, anzi, proprio perché ci troviamo in un quadro di forte tensione, occorre che l'Italia riesca ad innovare e organizzare in maniera più efficace nei diversi ambiti. L'aumento del prezzo dell'energia non giustifica il mancato ammodernamento delle nostre strutture fisiche e organizzative. Dall'entrata in vigore dell'euro - l'ultima sfida collettiva di ormai vent'anni fa - l'Unione Europea non aveva più avuto l'orizzonte di un disegno condiviso, un'avventura collettiva di cui fare parte come singoli e come comunità per contribuire a un nuovo futuro. Certo vi sono dei rischi, ed è sbagliato nascondersi, cedendo ad una retorica che preferisce raccontare esclusivamente gli aspetti positivi. L'arretratezza e le difficoltà del sistema amministrativo, la frammentazione delle competenze tra soggetti e livelli di governo, un quadro normativo e regolatorio complesso, un impianto che vede la prevalenza dei controlli di legittimità rispetto a quelli di risultato, il ricorso diffuso alle procedure "per eccezione" sono alcuni degli elementi da attenzionare e non eludere. Il piano NGEU e, per parte italiana, il PNRR possono però rappresentare proprio quel disegno collettivo a cui contribuire. Questo perché si rivolgono a tutti, necessitano dell'impegno di tutti, funzionano con la responsabilità di tutti; sono la condizione necessaria, ma non sufficiente, per determinare l'affermazione di un nuovo modello di politica istituzionale ed economica, in cui questo approccio non abbia carattere temporaneo, ma stabile nel tempo. La realizzazione concreta di Next Generation EU su scala larga e la concretizzazione del

PNRR per l'Italia - e, oggi, anche la difficile gestione della crisi ucraina - possono essere la cartina di tornasole per misurare se l'Unione ha compiuto il salto del "momento hamiltoniano". L'opportunità è evidente a tutti, resta da vedere se alla prova dei fatti essa si realizzerà o meno.