

# Pnrr Italia, una storia di successo

## Una svolta dalla quale l'Europa non può più tornare indietro

L'ultimo miglio: il 30 giugno e il 31 agosto gli ultimi rendiconti sugli obiettivi raggiunti. Poi il Piano si potrà considerare concluso. Un'azione congiunta di diversi governi, italiani e europei. È un punto di svolta per l'Ue. Una strada di sola andata

Il Pnrr ha già prodotto i suoi primi frutti sul versante della domanda. Lo stimolo garantito dagli investimenti del Piano ha sostenuto in questi anni la crescita del pil italiano, mantenutasi sopra la media dell'Eurozona, grazie anche a un moltiplicatore degli investimenti ben più elevato di quello della spesa corrente

L'Europa delle geometrie variabili e delle responsabilità differenziate, nella quale gli stati che restano indietro conservano la facoltà di aggregarsi in un secondo momento, è la chiave che può aprire i due grandi cantieri rimasti in sospenso: il Piano Draghi sulla competitività e il Piano Letta sul mercato unico

di Renato Brunetta

Il 30 giugno e il 31 agosto le amministrazioni titolari degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) saranno chiamate, per la decima e ultima volta, a rendicontare il raggiungimento dei propri *milestone* e *target* da conseguire entro tali scadenze, come da contratto sottoscritto tra il Governo italiano e la Commissione Europea. Poi il Pnrr si potrà considerare concluso, almeno nella sua componente legata alla *performance*, mentre andrà avanti per terminare la rendicontazione delle spese sostenute per gli interventi. Un risultato, ormai lo possiamo dire, tutt'altro che scontato: una scommessa sulla quale, all'inizio, in pochi avrebbero puntato.

È un bilancio che vede più luci che ombre, perché siamo riusciti a mettere a terra, per buona parte, il più grande piano di riforme e investimenti della storia europea, cinque volte superiore al Piano Marshall.

È la storia di un percorso collettivo, frutto dell'azione congiunta di diversi governi e leader, italiani ed europei.

### Nel buio della pandemia, il coraggio dell'Europa

Il Pnrr nasce, lo ricordiamo, in piena pandemia da Covid-19. Coraggiosi furono allora i leader europei, a partire dalla cancelliera tedesca Angela Merkel, che nel drammatico Consiglio Europeo straordinario del 17-21 luglio 2020 seppero mettere da parte gli egoismi nazionali e affrontare forti resistenze interne per unire le forze e stanziare un "bazooka" finanziario senza precedenti per salvare il Vecchio Continente dalla peggior

crisi del dopoguerra, tramite la creazione di un fondo, il NGEU, che divenne poi il padre dei singoli Pnrr nazionali.

Come ha scritto Mario Draghi nel suo ultimo libro "Competere o sparire. Per un nuovo paesaggio europeo", l'Ue è stata capace di adattarsi nell'emergenza, talvolta andando anche al di là di ogni aspettativa. Siamo stati capaci di infrangere tabù storici quali il debito comune all'interno del programma Next Generation EU e di aiutarci l'un l'altro durante la pandemia.

Quella svolta viene definita come il "momento hamiltoniano" dell'Europa, con riferimento ad Alexander Hamilton, primo Segretario al Tesoro degli Stati Uniti, che nel 1790 fece assumere al governo federale i debiti contratti dai singoli Stati durante la guerra d'indipendenza, dando di fatto luogo a uno degli atti fondativi del federalismo americano.

Nel mio libro "I venti mesi che hanno cambiato l'Italia", in cui racconto l'esperienza del governo Draghi, mi piace parlare anche di "momento Merkel", per riconoscere all'allora cancelliera il merito di aver cambiato idea sul debito comune e di aver permesso di disegnare una risposta condivisa e solidale a una crisi simmetrica.

### La rivoluzione della performance

La vera novità della *Recovery and Resilience Facility* (RRF), lo strumento su cui poggia il Pnrr, sta in una formula che la stessa Commissione europea ha voluto rivendicare. È il primo grande strumento europeo costruito sulla *performance*. Le risorse non vengono erogate per il solo fatto di essere state programmate, ma arrivano soltanto dopo la verifica puntuale del

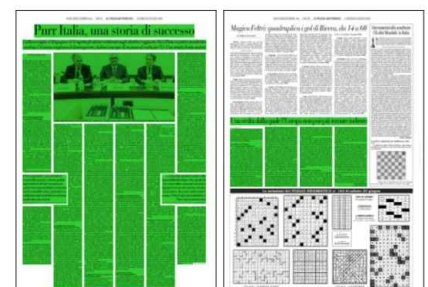
raggiungimento degli obiettivi concordati, rata dopo rata.

È un meccanismo che ha capovolto la logica tradizionale dei fondi europei, nei quali contava soprattutto la capacità di spendere, e che ha imposto alle nostre amministrazioni un linguaggio nuovo, quello del *project management*, fatto di *milestone*, *target*, cronoprogrammi e indicatori di avanzamento. Un vocabolario quasi inedito soprattutto per la macchina pubblica italiana, abituata storicamente a misurarsi con la spesa più che con il risultato.

Questo cambio di paradigma ha messo sotto stress la nostra intera amministrazione, dal governo centrale fino al più piccolo dei Comuni. Cinque anni di tensione, scanditi dai numerosi e serrati contatti tra le alte burocrazie nazionali ed europee, con ogni rata appesa alla verifica di Bruxelles e con la credibilità politica del Paese chiamata, di volta in volta, a rispondere degli impegni assunti. Ogni

scadenza era una prova da superare, ogni rata incassata una promessa mantenuta. Croce e delizia, verrebbe da dire.

Perché quella tensione, che pu-



re ha generato fatica e qualche affanno, si è rivelata al tempo stesso un investimento di *capacity building* senza precedenti, forse irripetibile, sulla nostra macchina amministrativa. Le amministrazioni hanno dovuto imparare a programmare per obiettivi, a rendicontare secondo standard europei, a ragionare in termini di risultato. E lo hanno fatto. Hanno imparato, sotto pressione, a funzionare meglio. Almeno si spera!

### La staffetta dei governi, la continuità come chiave di volta

La storia del Pnrr italiano è anche la storia di una staffetta tra Governi. Una continuità nei risultati che ha retto al cambio degli equilibri politici. Bravo fu il Governo Conte II a negoziare con Bruxelles la dotazione finanziaria destinata all'Italia - 191,5 miliardi di euro, successivamente incrementata a 194,4 miliardi - e a predisporre una prima bozza del Pnrr. Va ricordato, però, che fu proprio sul Piano che l'esperienza del Conte II arrivò al capolinea. Una maggioranza eterogenea ed esposta a oscillazioni continue, unita a una fragilità tecnico-politica complessiva, non offriva le garanzie di tenuta che un impegno di quella portata imponeva.

Servi allora un Esecutivo capace di restituire al Paese piena credibilità di fronte alle istituzioni europee.

Quel Governo fu quello guidato da Mario Draghi, sostenuto da una maggioranza vastissima e da un apporto tecnico di prim'ordine. E, infatti, giunse il punto di svolta: in poco più di due mesi dal suo insediamento riscrisse il Piano, che il Consiglio Ue approvò il 13 luglio 2021, e fece stanziare un fondo complementare da 30,62 miliardi di euro, finanziato con risorse del bilancio nazionale. È proprio dal lavoro iniziale di quel Governo che hanno preso forma tutti i progetti, gli investimenti e le riforme che costituiscono il Pnrr nella sua configurazione attuale.

Bravo, poi, il Governo Meloni a portare avanti il Piano in piena continuità con l'azione del Governo precedente, capitalizzando così la credibilità di Mario Draghi. Esecutivo forte, quello Meloni, di una maggioranza coesa e di un solido mandato elettorale. Quel Piano è stato messo a terra ed è stato anche rivisto profondamente e a più riprese, sfruttando strategicamente le norme del Regolamento Ue. Un lavoro agevolato dalla competenza europea del ministro Fitto, e dal successivo impegno del ministro Foti.

Bravi, infine, tutti i ministri, i dirigenti e i funzionari amministrativi che hanno, in questi cinque anni, profuso un impegno encomiabile, contri-

buendo a rivalutare il potenziale della pubblica amministrazione italiana. Tra i principali successi del Piano verranno certamente ricordati quelli di digitalizzazione e interoperabilità dei dati, coordinati dal Dipartimento della Trasformazione Digitale (ministro Colao prima e sottosegretario Butti poi); quelli della giustizia, in particolare, il grande piano di smaltimento dei processi arretrati tramite l'assunzione a tempo indeterminato delle nuove figure di assistenti giudiziari (ministri Cartabia e Nordio); quelli della transizione ecologica e dell'ambiente e, in particolare, gli interventi volti ad aumentare la produzione di energie da fonti rinnovabili (ministri Cingolani e Pichetto Fratin); quelli legati ai trasporti e in particolare i nuovi progetti sulla rete ferroviaria (ministri Giovannini e Salvini); quelli per la rigenerazione urbana e delle periferie del ministero dell'Interno (ministri Lamorgese e Piantedosi); quelli legati all'internazionalizzazione delle imprese (ministri Di Maio e Tajani); quelli per la transizione e per gli incentivi alle imprese (ministri Giorgetti e Urso) e quelli per rafforzare l'edilizia scolastica e gli strumenti di didattica digitale del ministero dell'Istruzione (ministri Bianchi e Valditara).

Brave le amministrazioni locali, a partire dai Comuni, soprattutto quelli di più piccola dimensione che, fin dall'avvio del Piano, erano considerati il possibile anello debole dell'intero impianto. Così non è stato.

Pur tra difficoltà oggettive l'amministrazione pubblica - su tutti i livelli - ha svolto il proprio ruolo, sebbene una serie di misure risultino ancora in fase di completamento e continuano a permanere criticità nell'attuazione di alcuni interventi, seppure circoscritte a specifici ambiti settoriali o territoriali.

Bravi tutti, quindi. O quasi.

Perché quella del Pnrr, lo ribadisco, è un risultato figlio di un lavoro di *team* trasversale. Un risultato dell'Italia, dell'Italia migliore. Di cui andare fieri.

### Un piano che riscrive il futuro di tutti i fondi europei

Il Pnrr è stato un piano rivoluzionario sotto molti punti di vista.

Innanzitutto, perché ha portato a compimento quel principio della *performance* fondato sul sinallagma "soldi in cambio di riforme e investimenti". Uno Stato membro viene rimborsato per i risultati conseguiti e non per la spesa effettuata, fossero anche riforme a costo zero.

Secondariamente, per finanziare il fondo Next Generation, l'Europa, per la prima volta nella sua storia, ha fatto ricorso massivo all'emissione di debito comune. Premesso che, data la dimensione del bilancio comunitario dell'epoca - pari nel 2020 a 168,7 miliardi di euro in stanziamenti di im-

pegno - non vi erano alternative all'emissione di debito per finanziare un fondo di tale portata, la sua attivazione non era comunque affatto scontata alla luce delle forti resistenze espresse dai Paesi del Nord Europa sul tema dell'indebitamento comune.

In terzo luogo, di nuovo per la prima volta, la Ue ha ideato un ambizioso programma di investimenti su larga scala, basato sulle tre transizioni tecnologiche, ambientali/energetiche e sociali, frutto di una strategia unitaria di livello comunitario e non dei singoli governi. È questo il modello di *governance* che dovrebbe essere utilizzato d'ora in avanti per aumentare la scala dei progetti comunitari. Lo annotavo già nelle pagine dei "venti mesi": al di là delle cifre stanziate, il vero valore del NGEU sta nella sua narrativa, nella sua potenza di progettazione del nuovo modo di stare insieme.

### La pubblica amministrazione, il risultato più concreto del Pnrr

Proprio la Pa è uno degli ambiti in cui l'impatto del Pnrr appare più evidente. Da anni la necessità di una sua modernizzazione era raccomandata anche a livello europeo. Una combinazione di limiti - di risorse e di natura organizzativa - ne aveva rallentato il percorso di trasformazione.

Il Pnrr ha cambiato radicalmente lo scenario, mettendo a disposizione i fondi necessari e la leva per realizzare le riforme e gli investimenti richiesti. Del resto, la Pubblica amministrazione, se funziona, è il primo presidio dei diritti dei cittadini, il baluardo essenziale contro le disuguaglianze che la pandemia rischiava di acuire. Ho avuto la fortuna di essere ministro della Pubblica amministrazione nel Governo Draghi, proprio nel momento in cui l'Europa chiedeva all'Esecutivo di definire la lista degli interventi del Pnrr relativi alle sei missioni individuate, con particolare attenzione al rafforzamento della digitalizzazione e del capitale umano nella Pa. Come è già stato riconosciuto anche a livello europeo. La presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, in un intervento all'Università Bocconi nel dicembre 2022, già indicava la riforma della pubblica amministrazione in corso di realizzazione tra quelle "fondamentali che gli italiani attendevano da decenni". Riforma che ha visto nel mio successore Zangrillo piena continuità.

### Le persone, il cuore della macchina pubblica

La riforma della Pa, infatti, non ha riguardato soltanto le procedure o le piattaforme digitali, ma ha inciso nel cuore stesso della macchina pubblica: le persone, le competenze, i percorsi professionali, la capacità delle amministrazioni di attrarre, selezio-

nare, trattenere e far crescere il proprio capitale umano.

È il più grande piano di investimento sul capitale umano pubblico nella storia della Repubblica, e i risultati raggiunti confermano oggi quell'ambizione.

Il punto di partenza è stato il reclutamento. Dopo anni di concorsi pubblici lenti, formalistici e spesso poco allineati ai nuovi fabbisogni, il Pnrr ha aperto una stagione di selezioni più rapide, digitalizzate, trasparenti e orientate alle competenze. Il portale unico del reclutamento InPa nasce proprio con questa ambizione: un'infrastruttura nazionale capace di mettere in relazione i fabbisogni delle amministrazioni con le professionalità presenti sul mercato del lavoro. La trasformazione, però, non si esaurisce nell'accesso. Per questo, accanto alla selezione, il Pnrr ha rafforzato l'idea di una Pa moderna con carriere più dinamiche, percorsi di crescita, formazione continua e valorizzazione del merito, che ha visto ulteriore applicazione con il recente "ddl Merito" del ministro Zangrillo. La mobilità orizzontale tra amministrazioni, quella verticale e anche le esperienze internazionali dovrebbero diventare strumenti ordinari di sviluppo professionale, e non eccezioni affidate alla buona volontà dei singoli. Una Pa moderna capace di far circolare competenze giuridiche, economiche, digitali, tecniche e manageriali, superando logiche chiuse e compartimentali.

### L'impronta sull'economia reale

L'impatto macroeconomico del Pnrr sull'economia italiana si traduce, secondo stime della Commissione europea, in un incremento del pil reale compreso tra l'1,5 per cento e il 2,5 per cento rispetto allo scenario base. La massiccia iniezione di risorse ha agito sia sulla domanda sia sull'offerta, contribuendo - nel breve periodo - anche a evitare una recessione tecnica e a sostenere la crescita in territorio positivo.

Le stime della Commissione europea attribuiscono inoltre al Piano la creazione di circa 240.000 posti di lavoro tra effetti diretti e indiretti, con un focus sul personale tecnico e sui contratti a termine nella pubblica amministrazione. Nel lungo periodo, invece, l'impatto sul pil non dipende tanto dai cantieri aperti, quanto dagli effetti delle riforme "trasversali" nei settori come giustizia, Pubblica Amministrazione e concorrenza. L'Uffi-

cio Parlamentare di Bilancio quantifica questi effetti indiretti sul pil potenziale italiano in 0,5 punti percentuali annui a regime, rendendo la crescita sostenibile anche dopo l'esaurimento dei fondi.

In sintesi, il Pnrr ha già prodotto i suoi primi frutti sul versante della domanda. Lo stimolo garantito dagli investimenti del Piano ha sostenuto in questi anni la crescita del pil italiano, mantenutasi sopra la media dell'Eurozona, grazie anche a un moltiplicatore degli investimenti ben più elevato di quello della spesa corrente. Ora la priorità è governare con intelligenza l'ultimo miglio, evitando il tanto temuto "fiscal cliff", il potenziale baratro legato alla conclusione del Piano, e accompagnando in modo ordinato la transizione verso strumenti stabili di sostegno agli investimenti, pubblici e privati. Ma il meglio deve ancora venire. Nei prossimi anni il Pnrr dispiegherà inevitabilmente (si spera) il suo effetto produttività, quello legato alle riforme strutturali, alla digitalizzazione e all'accumulazione di capitale, capace di elevare il potenziale di crescita del Paese e di riservarci più di una sorpresa in positivo.

### NGEU2, la prova del realismo

Alla luce del successo ormai acclamato del Next Generation EU, è possibile e auspicabile immaginare un NGEU2, finanche a rendere questo fondo una componente strutturale dell'architettura europea? È un interrogativo aperto, al quale non è semplice dare una risposta. Chi guarda all'Europa con convinzione europeista sarebbe naturalmente portato a rispondere "sì".

Ma questa opzione deve essere più freddamente valutata alla luce del realismo politico e finanziario. E quando ci caliamo nel realismo, non possiamo non riconoscere che l'istituzione di un altro fondo avrebbe l'avversione dei Paesi del Nord Europa, i quali hanno giurato e spergiurato che il NGEU è un'esperienza *una tantum* che non sarà replicata. Anche a livello finanziario e burocratico, è difficile pensare immediatamente a un nuovo piano di quella portata, dati i suoi costi e il capitale politico e amministrativo necessario per idearlo e metterlo a terra. Ne è la dimostrazione il deludente dibattito che si è sviluppato all'ultimo Consiglio Europeo del 18 e 19 giugno in tema di Bilancio pluriennale 2028-2034, con il cancelliere Merz che ha guidato i soliti frugali per una riduzione del budget complessivo. Un approccio non all'altezza delle sfide che l'Europa ha di fronte.

In questo scenario, la soluzione più ragionevole potrebbe essere utilizzare il paradigma sperimentato con il NGEU e i Pnrr nazionali in politiche di intervento di natura europea circoscritte alle singole *policy*, o per il

finanziamento - per citare Mario Draghi ed Enrico Letta - dei grandi beni pubblici su scala europea, in maniera da risolvere "un problema alla volta".

A tale riguardo, abbiamo già dei modelli virtuosi nati sulla scia del NGEU. Dalla *facility* RRF (Recovery and Resilience Facility), ad esempio, è nato lo *spin-off* REPowerEU, un piano straordinario della Commissione Europea lanciato nel 2022 per azzerare la dipendenza dell'Unione dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione ecologica, con prestiti da 225 miliardi di euro, derivanti dai fondi non utilizzati della RRF. Un altro esempio virtuoso è il SAFE (Security Action for Europe), che fornisce fino a 150 miliardi di euro in prestiti agevolati agli Stati membri, con lo scopo di potenziare gli investimenti e gli appalti congiunti nel settore della difesa comune, rafforzando le capacità produttive del comparto industriale europeo. Altri fondi, altre *facility*, altro debito comune possono essere pensati per intervenire nei settori della digitalizzazione, dell'IA, della cybersicurezza, dell'industria.

Certamente, perché ciò possa realizzarsi è necessaria un'accelerazione del processo di integrazione decisionale a livello europeo, a partire dal superamento del principio di unanimità sino a una più ampia cessione di sovranità da parte dei singoli Stati verso Bruxelles.

### La svolta per l'Unione è la "cooperazione rafforzata"

Lo strumento per superare quei veti, del resto, esiste già e ha dato di recente una prova clamorosa della sua efficacia. È la "cooperazione rafforzata", alla quale il Consiglio europeo ha fatto ricorso per fare debito comune nell'ambito della sicurezza e del sostegno militare all'Ucraina. Ciò che fino a ieri sembrava circoscritto a materie marginali - dal brevetto unitario alla legge applicabile al divorzio, dalla tassa sulle transazioni finanziarie fino all'istituzione della procura europea - ha varcato le colonne d'Ercole, toccando una sfera direttamente connessa alla sicurezza, alla politica estera e alla stessa tenuta strategica del Continente.

Il meccanismo è quello, di rilievo costituzionale, dell'unanimità nella procedura e della maggioranza nella sostanza: si vota all'unanimità l'attivazione di una procedura che, a sua volta, scioglie le ingessature dell'unanimità, permettendo a chi vuole andare avanti di farlo, senza restare ostaggio dei veti di una minoranza politicamente rumorosa ma economicamente marginale. E l'Europa delle geometrie variabili e delle responsabilità differenziate, nella quale gli Stati che restano indietro conservano la facoltà di aggregarsi in un secondo momento, tanto più quando la cooperazione produce externalità positive anche per chi non vi partecipa. Un metodo pragmatico, di *realpolitik*, che mantiene viva la spinta federalista e la rende finalmente percorribile.

le, nel solco di quel Jean Monnet secondo il quale l'Europa si sarebbe costruita nei momenti di crisi, attraverso la somma delle soluzioni adottate per affrontarle.

È esattamente questa la chiave che può aprire i due grandi cantieri rimasti in sospeso: il Piano Draghi sulla competitività e il Piano Letta sul mercato unico. Le centinaia di raccomandazioni contenute in quei rapporti, dalla difesa comune all'energia, dalla ricerca all'unione dei mercati dei capitali, rischiano di restare lettera morta finché ogni avanzamento resterà ostaggio dell'unanimità e dell'eterno rinvio. Applicata al finanziamento dei grandi beni pubblici europei con il paradigma già sperimentato dal NGEU, la cooperazione rafforzata può invece trasformarle in politiche vere. Il combinato disposto dei Piani Draghi e Letta diventa così la mappa operativa della prossima integrazione, la traduzione in *policy* di ciò che il Next Generation EU ha dimostrato essere possibile.

Ma l'emissione di nuovo debito pubblico, da sola, non è sufficiente. Occorre rafforzare il coinvolgimento dei grandi investitori privati, così da trattenere in Europa l'ingente risparmio dei cittadini europei, evitando che venga indirizzato verso altre aree economiche, come gli Stati Uniti, con il paradosso di finanziare indirettamente lo sviluppo estero a discapito di quello interno. Per farlo, è però necessario completare l'Unione dei mercati dei capitali e armonizzare il diritto societario europeo, creando le condizioni per la nascita di grandi imprese e società di diritto comunitario capaci di competere su scala globale.

## Una strada di sola andata

Dal 2020, l'anno della grande pandemia e della reazione alla stessa, l'anno del "momento Merkel", del NGEU e di tutti gli strumenti messi a disposizione dall'Unione per uscire da quella crisi drammatica, il mondo non è più lo stesso. La pandemia da Covid-19 è stata sconfitta, ma altre pandemie politiche ed economiche stanno mettendo in pericolo il mondo che conoscevamo. Nel libro sui "venti mesi" indicavo nell'Europa più forte, più ricca, più giusta e più sovrana l'unico baluardo per l'ordine democratico globale, e nel "vincolo esterno", di cui già Guido Carli aveva capito il valore per un Paese come il nostro, il vaccino contro l'egoismo degli Stati.

Per evitare quel destino gli ingredienti sono già tutti sul tavolo: il coraggio di fare debito comune, l'intelligenza istituzionale di andare avanti anche senza tutti, la lucidità di sapere dove andare. Tenere insieme questi elementi è oggi la più grande responsabilità di chi governa l'Europa.

Il Pnrr ha segnato una svolta dalla quale l'Europa non può più tornare indietro. E se ci chiediamo cosa ci sia dopo il Pnrr, basta guardare ciò che l'Unione ha giustamente prodotto dalle crisi più recenti. Se uniamo gli interventi europei su difesa, energia, competitività e mercato unico, non è forse questo, già di per sé, un nuovo e ambizioso piano di sviluppo per l'Europa?

Il Next Generation EU ha aperto la strada. Ora sta a politici illuminati proseguire in quella direzione, nella consapevolezza che è una strada di sola andata.

**Renato Brunetta**  
*presidente del Cnel*



Il ministro degli Affari europei, Coesione territoriale e Pnrr, Tommaso Foti, il 3 giugno scorso in audizione davanti alle commissioni congiunte di Bilancio e Affari comunitari (LaPresse)