

Editoriale

LA CRESCITA CHE NON C'È

Il 31 agosto è stata messa la parola fine sul Pnrr, il più vasto programma di spesa pubblica varato in Italia dal Dopoguerra in poi. Gran parte dei soldi era costituita da prestiti che dovremo restituire. Doveva far uscire il nostro paese da una stagnazione che dura ormai da trent'anni. Dopo la chiusura sarebbe tempo di bilanci, ma né governo né opposizione né organi di informazione sembrano intenzionati a farli. Lo facciamo noi di eco.

Tito Boeri

Il 31 agosto è scaduto il termine ultimo per completare gli obiettivi, i target e la documentazione dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Insomma, è stata scritta la parola fine sul più grande programma di spesa pubblica varato in Italia nel Dopoguerra. Eppure, non si vedono in giro bilanci del Pnrr. Nessuno ne parla. Forse perché ciò che è stato fatto, nel bene o nel male, è il frutto dell'azione di tre governi diversi (Conte II, Draghi, Meloni) e sia l'attuale maggioranza che l'attuale opposizione non possono intestarsi successi o rinfacciarsi errori se non in solido. Fatto sta, che il silenzio regna sovrano.

eco traccia il bilancio che non si trova altrove

In questo numero di eco vogliamo una volta di più andare controcorrente. Ci preme trarre un primo bilancio del Pnrr sulla base delle informazioni (troppo poche in verità) sin qui disponibili. A cinque anni dal varo del Piano, la piattaforma Regis/Italia Domani non è ancora un sistema che misuri cosa è stato davvero realizzato, oltre a rendicontare, peraltro in costante ritardo, quanto è stato speso. Il governo continua a dare numeri – non verificabili per lo più – su quanto è stato speso. Ma più che quanto è stato speso conta *come* è stato speso. Continueremo perciò a occuparci del Pnrr man mano che dati su cosa è stato fatto davvero verranno resi di pubblico dominio.

Crescita, obiettivo mancato

1

La grande scommessa alla base del Piano

Conta come i soldi sono stati spesi anche perché il Pnrr si basava su una grande scommessa: prendere a prestito tutto di un botto una cifra mai vista prima, indebitarsi ulteriormente per fare uscire l'Italia da quella stagnazione in cui è sprofondata negli ultimi trent'anni e che non ha pari tra i grandi paesi europei (si veda il grafico del mese). Avremmo potuto poi ripagare questo debito con la crescita aggiuntiva generata dagli investimenti e dalle riforme. Bene ricordare che il Pnrr non è mai stato un regalo dell'Europa: dei 194,4 miliardi assegnati all'Italia, due terzi sono debito che i contribuenti dovranno restituire.

Insomma, un grande azzardo assunto in un clima di altrettanto grande euforia collettiva. È perciò il caso di chiedersi: abbiamo vinto o perso questa scommessa? Cosa ne è della crescita promessa per ripagare il debito?

Euforia e stime fantasiose

Facciamo un passo indietro. Vale la pena ricordare con quali numeri, quanta sicurezza e retorica la scommessa del Pnrr è stata presentata, anche perché il linguaggio enfatico di allora contrasta fortemente con il silenzio di questi giorni sulle sorti del piano. Il Piano presentato dal governo Draghi alla Commissione europea nell'aprile 2021 stimava, nello scenario ad "alta efficienza" preso a riferimento nel testo ufficiale, un Pil superiore del 3,6% al 2026 rispetto allo scenario senza Piano: +2,4% già nel 2024, +3,1% nel 2025. Nello scenario intermedio l'impatto finale scendeva al 2,7%, in quello meno favorevole all'1,8%. Erano numeri costruiti assumendo che tutte le opere finanziate sarebbero state attuate senza alcun ritardo e che avrebbero avuto, a regime, la massima redditività possibile, indipendentemente da cosa si fosse effettivamente deciso di realizzare, senza minimamente utilizzare tecniche di valutazione costi-benefici dei progetti.

E poi c'erano le stime del tutto fantasiose sugli effetti delle riforme. Il modello macroeconomico usato per le simulazioni ex ante, il Quest della Commissione europea, è in grado di offrirci stime in qualche modo attendibili del potenziale di crescita di politiche pubbliche solo se alimentato con ipotesi realistiche. E qui non lo erano. Si è già detto dei progetti di investimento valutati come se dessero la massima redditività possibile. Per le riforme si prospettavano dei veri e propri miracoli. Nei documenti di finanza pubblica varati dal governo Meloni dopo la "rimodulazione del Pnrr" (operazione durata un anno), la riforma delle politiche attive del lavoro (il programma Gol) valeva da sola 1,5 punti di crescita cumulata al 2026, quella della pubblica amministrazione portava allo 0,9% in più, quella della giustizia ci regalava uno 0,4% in più, l'istruzione lo 0,5% aggiuntivo, quella della concorrenza e appalti "solo" lo 0,1%. Il tutto in linea con le previsioni del Documento di economia e finanza 2022 varato dal governo Draghi. Insomma, la rimodulazione serviva a salvaguardare i miracoli previsti dal governo precedente, che aveva "venduto" il piano al Parlamento e alla Commissione europea.

L'impatto del Pnrr doveva soprattutto protrarsi ben oltre il 2026. Nella relazione del centro studi del Parlamento all'atto della presentazione del Piano si attribuiva al governo una stima (mai smentita) dell'impatto del Pnrr sulla crescita potenziale dello 0,8%, che avrebbe portato il tasso di crescita potenziale dal 2026 in poi all'1,4%. Così, tra il 2026 e il 2030 il Pnrr ci avrebbe regalato 200 miliardi di reddito nazionale in più, permettendoci di

ripagare il prestito. E poi questi guadagni sarebbero continuati per sempre. La sola riforma delle politiche attive, costata 4,6 miliardi, avrebbe portato a un beneficio cumulato di circa 600 miliardi di euro, un rendimento sociale che non ha precedenti in nessuna valutazione seria di politica pubblica. Non stupisce che nessuno si sia chiesto perché, con rendimenti così elevati per una riforma, si fosse aspettato il Pnrr per intervenire.

Il tono della narrazione pubblica era coerente con questi numeri. «Prenderemo tutti i soldi», dichiarava Giuseppe Conte nel 2020; «Quest'anno i soldi si danno», ripeteva Mario Draghi; «Ogni euro deve essere speso», rilanciava Raffaele Fitto. L'Italia fu, con Grecia e Romania, l'unico paese a chiedere fin dall'inizio il massimo dei prestiti disponibili, oltre alle sovvenzioni che chiunque avrebbe accettato essendo a fondo perduto. In tutto quasi 220 miliardi tra risorse Pnrr e cofinanziamento nazionale, circa un decimo del Pil preso a prestito con la filosofia del tutto e subito senza un piano organico: i ministeri furono invitati a tirare fuori i progetti "nel cassetto", e quando non bastarono a esaurire i prestiti disponibili, a inventarne di nuovi in fretta.

Il miracolo spostato più in là

Dal 2021, la storia delle stime sull'impatto macroeconomico del Pnrr è quella di un miracolo progressivamente spostato in avanti, man mano che i dati effettivi sull'andamento dell'economia ridimensionavano le previsioni iniziali. Il Def 2024 riconosce che nel 2021 l'impatto sul Pil è stato "solo" dello 0,2%, anziché dello 0,6 previsto, ma aumenta la crescita attesa per gli anni successivi, così da lasciare pressoché invariato il risultato complessivo promesso all'inizio. Per il 2024 l'impatto viene ancora stimato in +0,9 punti; pochi mesi dopo, però, nel Piano strutturale di bilancio di settembre, quando l'anno è ormai vicino alla conclusione, la previsione crolla a +0,1. Allo stesso tempo, il cumulato al 2026 sale da 3,4 a 3,7 punti, grazie al raddoppio dell'effetto attribuito al solo 2026, da +0,8 a +1,6 punti.

È lo stesso meccanismo documentato nelle pagine che seguono per il singolo target della giustizia, applicato qui alla previsione macroeconomica complessiva del Piano: finché resta un anno davanti, la promessa iniziale non viene mai formalmente smentita, si limita a slittare. Quell'ultimo anno ora è arrivato. Ed è la stessa Banca d'Italia, nella Relazione annuale 2026, a non certificare più nulla che si avvicini ai tre punti e mezzo promessi nel 2022 e confermati ancora nel 2024. Continuiamo a crescere meno degli altri paesi europei.

Una volta ricevuti tutti, o quasi, i soldi, vengono riviste anche le previsioni sull'impatto di lungo periodo, cioè sulla crescita potenziale. Negli scenari presentati quest'anno dal governo Meloni alla Commissione europea, l'effetto sulla crescita non andrebbe oltre il 2035 e sarebbe comunque nell'ordine dello 0,1% all'anno, o poco più.

Pnrr: Proprio Nessuna Riforma Rilevante

Bene esser tornati coi piedi per terra. Ma i miracoli promessi ci hanno fatto perdere credibilità. Inoltre, se servivano a creare consenso attorno alle riforme facilitandone l'attuazione, non sono riusciti nell'intento. Il nostro paese soffre un calo demografico superiore a quello degli altri stati europei. Ci si aspettava molto dal piano sugli asili nido che avrebbe ridotto il costo

di far figli e permesso a più donne di lavorare. Ma come documentiamo, l'obiettivo di nuovi posti è stato quasi dimezzato (da 264mila a 150mila, di cui 35mila in realtà ristrutturazioni), i tempi slittati e la trasparenza sui risultati effettivi pressoché nulla.

La tutela della salute è altrettanto fondamentale per un paese che invecchia e la Missione 6 (15,6 miliardi) doveva riorganizzare l'assistenza territoriale con Case della comunità, Ospedali di comunità e Cot. Come mostriamo, a fine 2025 solo il 45,5% delle Case della comunità programmate risultava attivo con almeno un servizio, e appena il 27,3% degli Ospedali di comunità con solo il 30% della spesa impegnata (31%). Il problema non è tanto costruire gli edifici quanto renderli operativi: mancano medici di famiglia, infermieri, assistenti sociali e lo scontro estivo tra ministero e sindacati dei medici sull'impiego nelle Case ne è la prova, mentre il sistema di monitoraggio dei Lea (i livelli essenziali di assistenza) non è ancora adeguato a misurare il vero avanzamento organizzativo della riforma.

La concorrenza è stata affrontata solo parzialmente, la riforma della pubblica amministrazione in realtà ha permesso che la gran parte delle assunzioni del Pnrr sia avvenuta con solo prove scritte, senza una selezione adeguata dei nuovi entranti che incoraggiasse gli investimenti in istruzione. Le politiche attive del lavoro sono ancora più diseguali sul territorio nazionale, meno efficaci dove se ne sentirebbe più bisogno nonostante i 4 miliardi e mezzo spesi. Anche dove l'amministrazione dichiara un successo, un esame più attento rivela spesso un obiettivo silenziosamente riscritto. Il caso più chiaro è quello dei tribunali civili, dove il target di riduzione dell'arretrato del 90% rispetto al numero di arretrati nel 2019 è stato ridefinito nel dicembre 2023 in modo da applicarsi solo ai fascicoli già arretrati a fine 2019, rendendo automaticamente raggiungibile ciò che sui numeri veri era, ed è rimasto, lontanissimo.

I miglioramenti nelle procedure di spesa

Impegnare più di 200 miliardi in investimenti pubblici nel giro di cinque anni ha obbligato governo ed enti locali a velocizzare le procedure. Diamo in questo numero di *eco* particolare attenzione alla riforma degli appalti pubblici. Il nuovo Codice sulla materia, in vigore dal 2023, ha ridotto i tempi medi di aggiudicazione di circa il 14%, secondo un'analisi indipendente sui dati OpenAnac; l'obbligo di *e-procurement* dal 2024 ha aumentato la probabilità di aggiudicazione di 4-8 punti e ridotto i tempi fino al 18%, con effetti più forti proprio nelle amministrazioni storicamente meno efficienti. Nel Mezzogiorno, dove si concentra il 69% delle opere pubbliche del Piano, il tempo medio di affidamento è sceso da 30,7 a 16,8 mesi, più rapido persino del Centro-Nord pre-riforma. Cassa depositi e prestiti stima che, a parità di caratteristiche, i progetti Pnrr abbiano una probabilità di ritardo inferiore di 12 punti rispetto a interventi ordinari analoghi. La condizionalità europea, gli obiettivi verificabili, le scadenze rigide sembrano avere funzionato da vincolo esterno capace di velocizzare le procedure. E questi miglioramenti procedurali sono, nella ricostruzione di molti contributi pubblicati in questo numero di *eco*, il vero dividendo del Pnrr, il suo lato positivo.

Ma servivano 220 miliardi per migliorare le procedure?

Ma qui occorre fermarsi, per due ragioni. Primo: ammesso e non concesso che la velocizzazione degli appalti sia solida e duratura (nel senso anche di

valere per opere non legate al Pnrr), era necessario indebitare il paese per 220 miliardi per ottenere una riforma amministrativa che avremmo potuto e dovuto fare comunque, a costo pressoché nullo, semplicemente rendendo operativo ciò che era già scritto nella legge del 2016? Il vincolo esterno ha avuto un valore politico innegabile nel vincere le resistenze corporative e territoriali. Ma se il lascito principale, verificabile, del più grande programma di investimento pubblico della storia repubblicana finisce per essere la riduzione dei tempi di gara, per quanto benvenuta, il rapporto fra mezzi impiegati e fine raggiunto resta difficile da difendere di fronte a chi dovrà pagare il conto in interessi sul debito nei prossimi decenni.

E la corruzione?

La seconda ragione per non accontentarsi riguarda proprio il modo con cui quella velocità è stata ottenuta. Il nuovo Codice ha reso permanenti le soglie per gli affidamenti diretti alzate durante il Covid fino a 150mila euro per i lavori, cosicché nel 2025 oltre metà delle procedure sopra i 40mila euro è stata assegnata così, senza gara. È vero che in valore si tratta solo del 5% della spesa complessiva, ma la tendenza è inequivocabile, e i dati dell'Anac non permettono di liquidarla come innocua: fra il 2020 e il maggio 2026 risultano 141 procedimenti penali comunicati all'Autorità, quasi mille persone coinvolte, oltre 530 contratti indiziati per un valore di 2,9 miliardi, con la turbativa di gara come reato più frequente e gli affidamenti diretti in crescita proprio come terreno preferenziale degli abusi. La stessa evidenza che mostra come la digitalizzazione funzioni meglio dove l'amministrazione era più opaca conferma, per converso, che il rischio resta concentrato laddove i controlli erano più deboli. Più discrezionalità e meno gara, in un sistema che ha già mostrato nel caso dei target di giustizia, degli asili nido, degli studenti una notevole disinvoltura nel riscrivere a posteriori le regole del gioco, non è un rischio da archiviare, con un rapporto dell'Anac che, per ora, non trova corruzione accertata sulle gare sottoposte a vigilanza preventiva.

P.S. Il prossimo numero di eco, in edicola dal 17 ottobre, sarà su come salvare lo stato sociale.