

Tito Boeri

Professore di economia e direttore del dipartimento di economia all'Università Bocconi. È direttore editoriale di *eco*.

Roberto Perotti

Professore di economia all'Università Bocconi.

Il Pnrr sfitto

Dello stato di avanzamento dei progetti del Pnrr si sa sempre meno. A tre anni e mezzo dall'avvio del piano non esiste una banca dati aggiornata e completa di tutti quelli avviati. Non abbiamo previsto valutazioni degli interventi che verranno realizzati. E le informazioni che siamo riusciti a raccogliere sul piano sugli asili nido e la digitalizzazione dei musei sono tutt'altro che incoraggianti. Intanto, non c'è più neanche il ministro di riferimento, volato a Bruxelles.

Abbiamo ancora due anni per attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Ma invece di saperne sempre di più sulla effettiva realizzazione degli interventi previsti, l'oscurità sullo stato di avanzamento del Piano regna sovrana. Secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio (audizione sul Piano strutturale di bilancio di medio termine del 7 ottobre 2024), "l'informazione in proposito è andata via via diminuendo nei documenti ufficiali" e la piattaforma (Regis) creata per monitorare lo stato di avanzamento dei lavori "continua a presentare criticità per la presenza di informazioni tra loro non sempre coerenti e per i ritardi che ancora sussistono nella registrazione delle singole operazioni". Il tutto mentre "le recenti revisioni del Pnrr sono state solo in parte recepite nella piattaforma". Si tratta, bene ricordarlo, di revisioni richieste dal nostro governo nel luglio 2023, quindi un anno e mezzo fa. Il fatto grave è che i decreti attuativi dei definanziamenti decisi allora in molti casi non sono stati ancora varati. Ci sono poi ben 54 miliardi (tre punti di Pil o un quarto del Pnrr) di interventi di cui manca qualsiasi rendicontazione, tra misure finanziate, ma non rilevate nella banca dati, e finanziamenti maggiori rispetto a quanto censito in Regis.

Il ministro vola a Bruxelles

A tre anni e mezzo dall'avvio del piano non siamo ancora riusciti a mettere in piedi una base dati aggiornata, completa e facilmente consultabile di tutti i progetti. Questo impedisce il controllo non solo del Parlamento e dell'opinione pubblica, ma anche degli organismi preposti alle verifiche della spesa pubblica, a partire dalla Corte dei conti, che ha più volte dichiarato di non avere dati sufficienti per un esame efficace. Nel vuoto di informazioni, il Pnrr è stato derubricato non solo dall'agenda politica, ma anche dal confronto pubblico. Non se ne parla più. Il governo ha

così buon gioco nel decidere quali informazioni fornire; spesso sono fuorvianti e in alcuni casi addirittura sostanzialmente false, ancorché formalmente corrette. L'ultima della serie è contenuta nella Quinta Relazione sullo stato

di attuazione del Pnrr del 22 luglio 2024. Narra di "un meccanismo di monitoraggio rafforzato per garantire il raggiungimento degli obiettivi del Pnrr (...) sulla piattaforma Regis, che include il dettaglio dello stato dei pagamenti, completato nell'arco temporale dei 30 giorni richiesti dal decreto legge del 2 marzo 2024". Peccato che manchino completamente all'appello, come già segnalato, 54 miliardi sui 194 del piano.

Nel frattempo, la cabina di regia istituita a Palazzo Chigi perde il ministro Raffaele Fitto diventato Commissario europeo. Tommaso Foti, che lo sostituisce, avrà di fronte a sé il compito più difficile, gestendo le fasi finali del Pnrr. Bene che gli sia stato affidato questo incarico da ministro. Le spese programmate nel 2021 inevitabilmente richiederanno ulteriori modifiche, aggiustamenti in corsa per eventi inattesi, cambiamenti di normativa e ci vuole qualcuno nel governo che rappresenti queste necessità. Il nostro paese ha già varato quattro variazioni del Pnrr (l'ultima il 12 novembre 2024) ed è presumibile che ce ne saranno altre e ben più sostanziose.

I ritardi

Nonostante i toni trionfalistici delle relazioni governative sullo stato di attuazione del piano, che presentano il nostro paese come "un esempio virtuoso nel panorama europeo", appaiono sempre più evidenti i ritardi nella sua realizzazione.

Come riscontrato dall'Anac, che raccoglie dati sugli appalti pubblici, "le procedure avviate e non completate sono il 60% di tutte quelle avviate negli ultimi due anni (98.033 su 162.480) mentre la quota degli importi economici degli appalti non ancora affidati è il 45% del totale avviato (35,5 miliardi su 79,2)". Questo accade nonostante sia fortemente aumentata negli ultimi anni

la quota di affidamenti diretti (68% nel 2024 rispetto al 10% del 2015). Quanto allo stato di avanzamento dei lavori nei cantieri Pnrr, Sauro Mocetti di Banca d'Italia ha raccolto dati dalle casse edili a riguardo, documentando ritardi

Il Pnrr è stato derubricato non solo dall'agenda politica, ma anche dal confronto pubblico

Ci sono ben 54 miliardi (tre punti di Pil o un quarto del Pnrr) di interventi di cui manca qualsiasi rendicontazione

significativi nella stragrande maggioranza dei progetti. Ma non sono solo gli appalti pubblici a essere indietro coi lavori. Al 2 ottobre, secondo la banca dati Regis, risultavano spesi 53,5 miliardi del Pnrr, di cui quasi la metà (27,3 miliardi) per il Superbonus e altri 13,4 miliardi per i vari crediti di imposta. In altre parole, sin qui il grosso della spesa è costituito da trasferimenti automatici alle famiglie (trasferimenti che per lo più tolgono ai poveri per dare ai ricchi, come documentato da Luciano Capone e Carlo Stagnaro su questo numero di *eco*) e alle imprese. La figura in basso (riferita ai soli progetti per i 140 miliardi di cui si ha traccia in Regis) mostra che i ritardi riguardano tutte le missioni, ma soprattutto quelle sulla transizione ambientale (M2), sull'inclusione sociale (M5) e quella sulla digitalizzazione (M1). I progetti che sono ancora nella fase iniziale molto difficilmente verranno realizzati, almeno non nell'orizzonte del Pnrr, e molti di quelli in esecuzione non potranno essere completati in due anni. Nell'ambito delle misure per l'inclusione sociale, gli interventi per le politiche attive del lavoro hanno comportato spese per 4,3 miliardi, mentre ne sono prevenivate per 2,4 miliardi.

Come vengono spesi i soldi

Ma più che il ritmo a cui vengono spesi, importa il modo con cui si spendono i soldi del Pnrr. Bene ricordare che questi fondi non sono

affatto regalati: ben 123 miliardi su 194 sono prestiti, che andranno ripagati e che vanno a gonfiare il nostro debito pubblico.

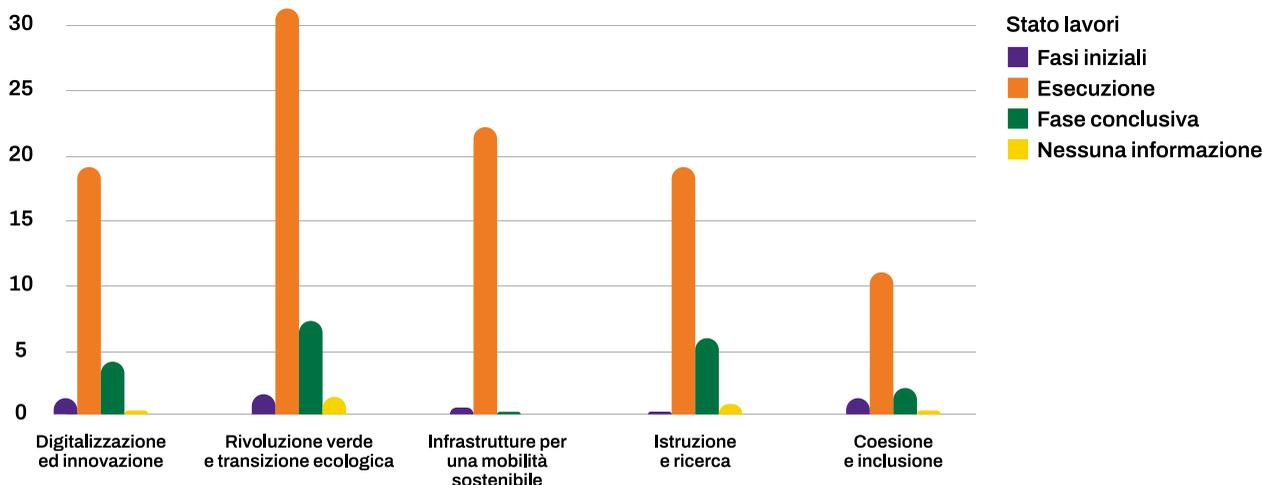
Le informazioni sulla qualità degli interventi attuati sono ancora più carenti dei dati sulle spese e non ci risulta che, nonostante i massicci finanziamenti concessi alle università, i progetti contemplino raccolte di banche dati e analisi che permettano una tempestiva valutazione dei risultati ottenuti nei vari interventi. Due esempi di interventi su cui siamo riusciti a raccogliere comunque informazioni sono tutt'altro che incoraggianti. Ci riferiamo al piano degli asili nido e alla piattaforma per i musei italiani.

Il piano asili nido

Nella prima versione del Pnrr, il piano per gli asili contemplava l'attivazione di 265 mila nuovi posti entro la fine del 2025 tra asili nido (per bambini da zero a 3 anni) e scuole dell'infanzia (per bambini da 3 a 6 anni). Obiettivo nobile data l'assoluta necessità del servizio soprattutto nelle regioni meridionali e il ruolo che gli asili giocano nel garantire maggiore mobilità sociale e inclusione di famiglie svantaggiate.

Lo stato di avanzamento delle missioni del Pnrr

Finanziamenti
(in miliardi)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Regis.

Al 2 ottobre risultavano spesi 53,5 miliardi del Pnrr, di cui quasi la metà per il Superbonus

Tutte le gare d'appalto dovevano essere completate entro metà 2023. Nelle revisioni del luglio 2023 questi obiettivi sono stati ridimensionati e spostati nel tempo, mentre una parte più consistente dei fondi è stata posta a carico del bilancio anziché del Pnrr perché la Commissione ci chiedeva di creare posti effettivamente aggiuntivi. Se ne prevedono ora 150 mila entro la prima metà del 2026. Ma non sembra esserci stato alcun progresso. Secondo la banca dati Regis, a novembre 2024, risultavano spesi solo 40 milioni su 3 miliardi preventivati, per un totale di circa 2 mila posti creati, soprattutto nelle scuole di infanzia, contro i 150 mila previsti. E di molti di questi progetti non si hanno notizie. Nel frattempo, il governo ha cercato di cambiare i criteri di assegnazione dei fondi. Inizialmente era prevista una procedura dal basso, con i singoli comuni che dovevano proporsi per realizzare gli interventi sulla base di un bando nazionale. Queste procedure si sono scontrate con la poca volontà di investire in asili nido, soprattutto dove ce n'è più bisogno, e cioè nel Mezzogiorno. Per questo il governo Meloni, nell'aprile 2024, ha centralizzato i criteri di assegnazione dei fondi stilando una graduatoria dei comuni in base al fabbisogno di posti negli asili nido. Ma anche queste procedure centralizzate non sembrano avere avuto successo nel dotare di asili nido le aree del paese dove più ne mancano. Al punto che il piano strutturale di bilancio presentato dal nostro governo a settembre prevede un ulteriore slittamento avanti nel tempo degli interventi (adesso previsti a fine 2027, quindi ben oltre la scadenza del Pnrr) e ridimensiona ulteriormente gli obiettivi di copertura delle regioni meridionali, dove maggiore è la necessità di creare nuovi posti.

Il problema è che, governo dopo governo, non si è affrontato il nodo di fondo: i comuni meridionali temono di non avere risorse per coprire le spese di gestione degli asili (soprattutto gli stipendi degli insegnanti) una volta che entreranno in funzione. Si tratta di spese tutt'altro che irrilevanti, attorno a mezzo miliardo per l'insieme dei comuni. Invece di affrontare il problema del finanziamento delle spese di gestione, si è deciso di spendere i soldi del Pnrr dove ce n'era meno bisogno. Conta spenderli, più che spenderli bene.

La piattaforma per i musei italiani

Altro esempio. Nell'ambito della missione sulla digitalizzazione, nel settembre 2022 il ministero della Cultura si è visto assegnare 300 milioni di risorse Pnrr per migliorare l'accessibilità ai musei italiani. Circa un decimo dei fondi (per l'esattezza 32 milioni) è stato destinato alla realizzazione della piattaforma informatica "Ad Arte". L'idea, coltivata fin dal 2014 dall'allora ministro Franceschini, era quella di costruire una piattaforma nazionale per la prenotazione di visite a tutti i musei pubblici italiani, una sorta di biglietteria nazionale. La cifra stanziata va oltre qualsiasi plausibile stima di costruzione di siti web e di gestione del flusso di visitatori: anche i musei più grandi non spendono più di 100 mila euro per ottenere questi servizi da privati. Il sito web (www.museiitaliani.it, si noti la doppia "i") ha funzionalità limitate rispetto a quelle offerte dai maggiori musei italiani, è tutt'altro che accessibile per persone con disabilità, è solo bilingue, consente pagamenti solo col sistema PagoPA mettendo in grande difficoltà i visitatori stranieri. Prima di spendere tutti questi soldi forse valeva la pena chiedersi se fosse realistico pensare di realizzare una app che centralizzasse la bigliettazione online di tutti i musei italiani (che sono circa 5 mila) a dispetto delle loro diverse strutture ed esigenze, e per di più facendolo meglio di quanto è già disponibile nel settore privato.

Un silenzio assordante

Con il Pnrr l'Italia ha contratto un mutuo, pensando di potersi ripagare il debito con i proventi degli investimenti finanziati in questo modo. Ma sembra aver perso il controllo della spesa. Si è in ritardo, ma soprattutto si spende male (e di questo sono responsabili tutti i governi che si sono succeduti, dalla fase di progettazione nel 2020 all'approvazione del programma definitivo nel 2021 e alla fase di attuazione da quella data in poi). È come se avessimo comprato una casa per lasciarla sfitta, o un terreno per costruirlo male e poi non mantenerlo. Non deve perciò stupire il fatto che i mirabolanti tassi di crescita del Pil inizialmente previsti come legati all'attuazione del piano non si stiano affatto materializzando. Erano già del tutto irrealistici per conto loro. Stupisce invece il silenzio assordante che accompagna queste fasi conclusive del Pnrr.

A novembre 2024 risultavano spesi solo 40 milioni su 3 miliardi preventivati per gli asili nido, per un totale di circa 2 mila posti creati