



**T. BOERI, R. PEROTTI, *PNRR. La grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023, pp. 208\***

Uno dei doveri degli studiosi è, a mio avviso, quello, se non di confutare, almeno di mettere in discussione le “certezze granitiche” del dibattito pubblico, soprattutto quando i fatti dimostrano che la realtà è diversa dalla narrazione diffusa e pongono dubbi sulle “magnifiche sorti e progressive” della collettività.

Il testo scritto da Tito Boeri e Roberto Perotti per Feltrinelli mi sembra vada in questa direzione rispetto al totem del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR), aprendo un fronte, sul lato economico-finanziario, che offre spunti interessanti anche per una disamina critica dal punto di vista normativo e giuspubblicistico.

Le circa duecento pagine di “PNRR. La grande abbuffata” sembrano basarsi su fatti e dati difficilmente confutabili e portano il lettore a porsi una serie di domande eluse nello scarno dibattito sulla reale utilità e fattibilità del PNRR.

Era proprio necessario richiedere il massimo importo possibile dai fondi del *Next Generation EU* (NGEU)? Sono state valutate, preventivamente, le capacità di spesa dell'apparato amministrativo italiano? C'è stata troppa fretta nel processo decisionale e nella predisposizione del Piano? Ci si è posti obiettivi irrealistici al solo scopo di ottenere il massimo delle risorse messe a disposizione? Ci si è preoccupati del dopo 2026, quando finirà il PNRR e sarà necessario trovare risorse per mantenere in piedi quanto realizzato in questi cinque anni? Il sistema Italia è di nuovo caduto nell'ubriacatura della spesa fine a sé stessa?

Gli Autori, pur non contrari allo strumento del PNRR, danno a queste domande risposte da cui emerge un giudizio tutt'altro che positivo sulle scelte fatte *ab origine* e sulla conseguente gestione del Piano; risposte corredate da un giudizio, negativo, rivolto sia agli esecutivi nazionali che si sono alternati nel momento dell'adesione-predisposizione del PNRR, sia alla Commissione Europea che ne ha avallato tempi e prescrizioni.

Punto rilevante da mettere in evidenza è che, per Boeri e Perotti, i ritardi nell'attuazione del PNRR emersi negli ultimi mesi non possano essere imputati solo alle ultime scelte dell'esecutivo in carica o alle resistenze/inefficienze della macchina burocratica-amministrativa statale. La causa principale va cercata in una serie di errori di fondo commessi nel periodo che va dall'estate del 2020 all'aprile del 2021; errori poi reiterati nei

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

mesi successivi, anche quando ci si era resi conto dell'impraticabilità degli obiettivi da raggiungere.

Tanto per cominciare la cifra richiesta, oggettivamente enorme, è stata quella massima messa disposizione per l'Italia. Secondo gli Autori sarebbe stato un azzardo richiedere una cifra così alta, senza averla prima calibrata sulle effettive esigenze del sistema-nazione. Si è pensato, soprattutto, a chiedere il massimo disponibile, senza valutare se fosse davvero utile e se si fosse in grado di spendere bene le risorse e nei brevi tempi previsti. D'altro canto, la Commissione Europea è stata ben disponibile ad accettare la richiesta, dato che l'Italia è stata una delle sole tre nazioni che ha richiesto il massimo possibile dei fondi del NGEU. Come è ovvio che sia, il successo di un piano di finanziamenti non può prescindere dal fatto che i destinatari li richiedano e sul NGEU la Commissione Europea ci ha investito molto sia finanziariamente che politicamente. Nessun successo quindi, ma una convergenza di interessi politici tra Governo italiano e Commissione Europea. Sarebbe stato possibile, invece, limitarsi a chiedere solo le sovvenzioni a fondo perduto (come fatto da quasi tutti gli altri membri dell'UE) che, comunque, rappresentano una cifra rilevante (69 miliardi) ed evitare la quota dei prestiti (123 miliardi), che, per quanto a tasso agevolato, dovranno comunque essere restituiti.

Per i due economisti è emersa, già con lo stanziamento delle prime due rate, la non adeguata capacità delle strutture pubbliche, sia centrali sia periferiche, a spendere le ingenti risorse messe a loro disposizione ed è in questo, ad esempio, che andrebbe ricercata una delle cause che starebbe a monte dei ritardi nell'attuazione del PNRR ed al centro delle recenti polemiche politiche; inadeguatezza altamente prevedibile visto le problematiche già palesatesi in passato con le rilevanti somme elargite all'Italia dalle istituzioni europee, ma spesso rimaste inutilizzate.

I limiti di competenze nella P.A. e di funzionamento dell'apparato burocratico erano perciò già noti prima dell'adesione al NGEU e si sarebbe dovuto tenerli in considerazione prima di lanciarsi in obiettivi così ambiziosi come quelli previsti dal PNRR. In modo particolare quando gli obiettivi sono collegati a riforme, per esempio nel settore giustizia o scuola, non attuate nel corso di decenni di storia repubblicana e che è irrealistico pensare si possano realizzare in pochi mesi. La conseguenza di un azzardo di questo tenore ha determinato che per poter "spendere" quanto "ottenuto" si siano scelti progetti non, completamente coerenti con le missioni del PNRR e giustificati, nei documenti ufficiali, da motivazioni talmente astratte da risultare incomprensibili.

Effettivamente alcuni passi ricompresi, ad esempio, nel progetto Scuola 4.0 risultano difficilmente intellegibili e di dubbia utilità rispetto alle reali carenze della scuola italiana, come riportato testualmente da Boeri e Perotti (p.78-80): «contribuire a sviluppare abilità metacognitive, benessere emotivo ed abilità sociali ed emotive. Motivazione ad apprendere il *peer learning* ed il *problem solving*».

La carenza di competenze adeguate da parte P.A. per rendere rapidamente effettivi i progetti più ambiziosi, collegata all'irrisolto problema delle piccole e numerose stazioni appaltanti sparse su tutto il territorio nazionale, ha determinato che la quasi totalità delle

risorse già spese siano quelle afferenti ai tre ambiti di più rapida ed automatica implementazione: digitalizzazione, trasformazione 4.0 e crediti d'imposta.

Il libro esamina con attenzione il tema della digitalizzazione che sembra essere “la foglia di fico” che copre il ritardo nei progetti e l'insuccesso nelle riforme più ambiziose (scuola, politiche sociali, università, mercato del lavoro).

A parere di chi scrive, potrebbe essere altrettanto interessante sviluppare un'ulteriore e specifica disamina delle cointeressenze tra le scelte attuative del PNRR ed il Piano Transizione 4.0 (versione aggiornata del Piano Industria 4.0, ultimo piano industriale varato dal Governo Italiano nel 2016).

L'ulteriore filone di analisi offrirebbe importanti spunti di approfondimento. Primo fra tutti il fatto che una quota importante del PNRR (Missione 1 Componente 2) è stata dirottata proprio a rifinanziare le misure di Transizione 4.0. per il 2021-2026. Situazione singolare questa perché, in realtà, il Piano Transizione 4.0 (bastato sui crediti d'imposta automatici per le imprese che investono in tecnologie 4.0) era in realtà già stato finanziato con logica pluriennale al momento del varo, ovvero nel 2019. Sembra che questo possa confermare, ulteriormente, la tesi di Boeri e Perotti, ovvero che si sia voluta utilizzare la strada, facile e immediata, dell'elargizione di risorse da poter spendere in tempi brevi. Quale miglior sistema allora delle sovvenzioni alle imprese sotto forma di crediti fiscali?

Emergono, a margine della lettura del libro di Boeri e Perotti, elementi che portano a ragionare su temi diversi e più ampi di quelli puramente economicistici cui la storia personale ed il percorso accademico dei due autori farebbe pensare.

Temi che riportano all'art. 41 della Carta costituzionale e in particolare all'interpretazione dei commi 2 e 3. Ci si riferisce, quindi, al rapporto tra potere pubblico, imprese e cittadini dal punto di vista economico secondo i dettami ed i principi della Costituzione italiana.

Specificatamente si fa riferimento alle logiche valoriali e costituzionali che regolano l'impiego delle risorse pubbliche disponibili, soprattutto se le spese si trasformano poi in debito da scaricare sulle future generazioni. Per certo, l'attenta lettura degli articoli “economici” della Costituzione non può, in nessun modo, giustificare logiche di “spesa per la spesa” mentre ci ricorda sempre come rimanga inalterato il vincolo per l'impiego delle risorse pubbliche in economia, che devono essere indirizzate «alle finalità sociali e utilità generale». In merito si rimanda a quanto argomentato nel tempo da Massimo Luciani.

Chi scrive ritiene che il vincolo in parola sia da tenere presente anche per l'impiego di quelle risorse che arrivano dagli organi sovranazionali (sia come prestiti sia come sovvenzioni).

Conti alla mano, è questa la logica che si può dire sia stata perseguita per il PNRR? Una domanda non eludibile, così come non eludibile è la domanda se anche per la realizzazione del PNRR, pena insuccesso, non ci si sia adeguati alle considerazioni a suo tempo fatte intorno al fallimento del Piano Industria 2015. Considerazioni che però aprono interrogativi sulla coerenza delle scelte di impegno delle risorse pubbliche rispetto ai dettami della Carta costituzionale.

Nello specifico il Piano cui ci si riferisce venne tentato nel 2006 dall'allora Ministro Bersani e si muoveva su una logica di base diversa da quella del successivo Industria 4.0 (poi Transizione 4.0) cui si è accennato. In quella circostanza il Governo Prodi II tentò un'operazione di ammodernamento tecnologico del settore industriale nazionale (intuizione ottima) seguendo un'ottica prevalentemente dirigista, forse, più in linea con i dettami originari dell'art. 41. Si cercò di indirizzare e gestire le progettualità di innovazione per le imprese private tramite la direzione del centro di potere pubblico, invece che prevedere per le stesse sovvenzioni ed incentivi automatici.

Quel tentativo fallì perché, secondo una relazione della Corte dei Conti del 2013, non venne predisposta un'adeguata struttura di gestione pubblica per un piano così ambizioso ed infatti i progetti e gli stanziamenti, quando arrivarono, arrivarono alle imprese con eccessivo ritardo.

Anche per questo, in seguito, si optò per contributi automatici (crediti d'imposta, garanzie e fondo perduto, sovvenzioni) in cui però il ruolo del pubblico potere che «determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali» è quasi totalmente, assente. Sembrerebbe che, con il PNRR, ci si sia, alla fine, trovati nella stessa situazione. Lo Stato stanziava ingenti risorse per ambiziosissimi progetti pubblici ma non ha le capacità di spenderle per tempo e in modo adeguato. Alla fine elargisce le risorse ai privati per evitare che vadano perse o decide di investirle in opere e progettualità inutili, che non potrà mantenere nel tempo.

Rimane aperta, al termine della lettura, un'ultima questione. Sarebbe ancora possibile interrompere questo circolo non virtuoso? Secondo gli Autori la risposta è affermativa sia dal punto di vista politico sia normativo. Dal punto di vista politico perché la tanto paventata perdita di credibilità sui mercati finanziari, in caso di mancata attuazione parziale del PNRR, si tramuterebbe invece in un aumento della stessa, se la scelta fosse spiegata correttamente. L'Italia si potrebbe presentare come nazione che predilige spendere in modo oculato e programmato, invece che come il solito "Belpaese" alla perenne ricerca di risorse da spendere senza una effettiva utilità e che contribuiscono solo ad aumentare il debito pubblico.

Dal punto di vista normativo sarebbe possibile cambiare il Piano anche in corso d'opera, in base all'articolo 21 del regolamento UE nr. 2021/241 del 12 febbraio 2021. Effettivamente l'articolo 21 consente ad ogni Stato membro di richiedere la modifica del suo PNRR. Va chiarito, però, che lo stesso articolo precisa come la modifica in itinere sia possibile solo nel caso in cui, comma 1, «il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non possa più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive». Inoltre la richiesta deve essere valutata ed approvata dalla Commissione Europea per verificare se, comma 2, «i motivi adottati dallo Stato membro interessato giustificano una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza».

Chi scrive ritiene che forse, dopo l'avvenuto pagamento della terza rata del PNRR e l'autorizzazione della Commissione Europea allo stanziamento della quarta rata in data 28 novembre 2023 si sia arrivati ad un punto in cui sarebbe complicato modificare la strada intrapresa in modo significativo, soprattutto se si pensasse ad una riduzione degli importi richiesti; anche perché la richiesta di modifica sarebbe valutata dalla stessa Commissione che con molta convinzione ha attivato in NGEU e elargito il massimo delle somme all'Italia.

Valutazione che, oltre a tenere conto di quanto accennato per il comma 1 dell'articolo 21, dovrebbe considerare diversi elementi e criteri, come vengono elencati in dettaglio negli articoli 18 e 19 del regolamento stesso. In modo specifico, oltre a rimanere il vincolo delle percentuali di investimenti su transizione ecologica e transizione digitale, il PNRR rivisto sarebbe, comunque, legato al rispetto delle specifiche raccomandazioni per ciascun paese, in primis per le regole relative all'equilibrio di bilancio. Tra l'altro le indicazioni su tempi e procedure di revisione, oltre che sulle conseguenze della stessa, rimangono, da una prima lettura del testo normativo, di non chiara comprensione.

Non a caso la recente proposta di modifica del PNRR elaborata dal Parlamento lo scorso 1° agosto e approvata dalla Commissione Europea il 19 settembre è intervenuta non in riduzione degli importi ottenuti, ma con un ulteriore aumento degli stessi e con l'introduzione di un settimo capitolo (missione) del PNRR, oltre che di nuovi obiettivi/riforme da centrare entro il 2026. Il regolamento UE nr. 2023/435 del 27 febbraio 2023 ha infatti consentito agli Stati membri di proporre modifiche ai propri Piani nazionali al fine di inserirvi un capitolo dedicato al conseguimento degli obiettivi del piano “*REPowerEU*”. Per l'Italia il piano “*REPowerEU*” ha stanziato ulteriori 2,76 miliardi di euro di sovvenzioni a fondo perduto finalizzati alla «riduzione della dipendenza dai combustibili fossili ed alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico a livello dell'UE, anche potenziando la diffusione delle energie rinnovabili, l'efficienza energetica e la capacità di stoccaggio dell'energia».

Sembra che si sia ormai entrati nella fase “*too big to fail*”. Più che Piano di Ripresa e Resilienza a leggere il libro di Boeri e Perotti sembrerebbe di trovarsi di fronte ad un “piano inclinato”.

Davide Lanfranco