

Pnrr: dalla programmazione alle revisioni poca attenzione ai problemi più urgenti

di Leonzio Rizzo, Riccardo Secomandi e Alberto Zanardi

Il Pnrr ha un vizio di fondo: l'uniformità delle scadenze a prescindere dalla tipologia del lavoro da effettuare. Unito alle inefficienze organizzative ha portato a dirottare i fondi per le opere infrastrutturali verso i più gestibili sussidi alle imprese.

Un Piano molto diverso dall'originale

Entro la metà del 2026 dovranno essere conclusi tutti i progetti Pnrr, con il conseguimento dei relativi milestone e target. Come abbiamo già documentato, alcuni ambiti di intervento sembrano essere particolarmente in ritardo per quanto riguarda sia la spesa delle risorse disponibili sia l'effettiva realizzazione materiale dei progetti.

I ritardi di attuazione hanno rappresentato peraltro il *leitmotiv* che ha accompagnato tutti i sei anni di vita del Piano, a partire dal 2021. Il costante disallineamento tra obiettivi programmati e risultati conseguiti ha portato a ben sette revisioni di milestone e target, sempre comunque approvate, non senza qualche mugugno ma anche molta accondiscendenza, dalle istituzioni europee. Come risultato dei continui aggiustamenti, la struttura finale del Pnrr – ammesso e non concesso che, da qui alla chiusura del Piano, non venga attuata un'ulteriore revisione – risulta significativamente diversa da quella iniziale.

L'analisi dell'ultima revisione

È perciò interessante confrontare l'iniziale allocazione dei 191 miliardi previsti dal Pnrr con quella che risulta dal quadro finanziario attuale, da noi ricostruito sulla base dell'ultima revisione pubblicata il 16 gennaio scorso. A parità di dimensione complessiva del Piano, ha riallocato risorse per circa 13,5 miliardi di euro. In particolare, sono state trasferite risorse dalle misure della Missione 7 “REPowerEU” per circa 4 miliardi, dalla Missione 2 “Rivoluzione Verde” per circa 1 miliardo e dalla Missione 6 “Inclusione e coesione” per circa 600 milioni, a favore della Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” per circa 4,4 miliardi e a favore della Missione 3 “Infrastrutture per una mobilità” per 1,2 miliardi. Tra le principali misure rafforzate troviamo diversi contributi o crediti di imposta per le imprese come “Transizione 4.0” per 4,7 miliardi, il fondo rotativo per i contratti di filiera per il settore agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura

e vivaismo per 2 miliardi e i crediti d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno e nelle Zes per 500 milioni.

Ci concentriamo in particolare sulla distribuzione delle risorse finanziarie tra quattro principali categorie economiche di interventi tramite la classificazione dei progetti per la natura del rispettivo codice identificativo univoco (Cup): "lavori pubblici", "acquisto di beni e servizi", "concessione di contributi e incentivi a famiglie e imprese" e "costituzione di fondi". Nei "lavori pubblici" rientrano tutti quei progetti di investimenti infrastrutturali solitamente pluriennali, come la costruzione, ristrutturazione o manutenzione di opere infrastrutturali o immobili pubblici (ad esempio, il Piano asili nido). La categoria "acquisto di beni e servizi" comprende quei progetti, solitamente di breve durata, che prevedono l'acquisto di materiali o prestazioni di servizio destinati all'uso pubblico, senza una attività realizzativa complessa (ad esempio, i corsi di formazione di didattica digitale). La "concessione di contributi e incentivi" include i finanziamenti, contributi, crediti di imposta o agevolazioni a imprese e famiglie (ad esempio, la parte dell'Ecobonus finanziata dal Pnrr, i crediti di imposta per imprese "Transizione 4.0"). Infine, nei "fondi" rientrano ad esempio la costituzione di fondi di rischio/garanzia, di *spin-off* e soprattutto di strumenti finanziari (*facilities*) utilizzati per prolungare i tempi per le effettive erogazioni di spesa oltre il termine del Pnrr (ad esempio, il fondo per gli alloggi universitari).

Ben 11,66 miliardi delle spese previste inizialmente per lavori pubblici (corrispondente al 14,7 per cento) di fatto sono stati cancellati a favore di un incremento di concessioni e contributi, che sono aumentati di 10,39 miliardi (19,7 per cento). La riallocazione potrebbe essere ricondotta a incertezze nella fase di formulazione iniziale del Piano — anche dovute alle urgenze di quei tempi emergenziali — ma anche alla maggiore facilità, nella fase attuativa, di conseguire i *target* associati all'erogazione di incentivi a imprese e famiglie, rispetto a quelli relativi alla realizzazione delle opere infrastrutturali. Nel caso dei trasferimenti, il *target* è infatti raggiunto nel momento in cui si realizza il flusso monetario a favore dei beneficiari, una volta verificate le condizioni della loro eleggibilità. Nelle opere pubbliche il *target* richiede invece il completamento materiale dell'infrastruttura, che in taluni casi potrebbe aver richiesto tempi più lunghi di quelli concessi dalla Commissione europea e consentiti da strutture tecnico amministrative non adeguate.

Rispetto al Piano iniziale le risorse destinate ai lavori pubblici si sono ridotte in particolare nei progetti della Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e della Missione 5 (Inclusione e coesione). Nell'ambito della Missione 2, le sub-misure maggiormente definanziate sono stati gli "Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e

l'efficienza energetica dei comuni" per circa 6 miliardi di euro e le "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico" per 1,29 miliardi. Nella Missione 5 le sub-misure maggiormente interessate da tagli di risorse sono stati i "Piani urbani integrati" per 1,55 miliardi e gli "Investimenti in progetti di rigenerazione urbana", volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, per circa 1,3 miliardi. Tutte queste sub-misure hanno come soggetti attuatori gli enti territoriali (comuni o regioni). L'incremento di risorse per la concessione di contributi e incentivi ha interessato soprattutto le Missioni 1, 5 e 7. Nella Missione 1, sono cresciuti i crediti di imposta per "Transizione 4.0" di 4,7 miliardi. Nella Missione 5 sono stati incrementati i fondi per le politiche attive del mercato del lavoro (2,5 miliardi) e i crediti di imposta per investimenti nel Mezzogiorno (500 milioni). Infine, nella Missione 7 sono stati previsti 2,4 miliardi per la nuova misura "Transizione 5.0".

L'altro contenitore dove sono confluite le risorse non più allocate sulle opere pubbliche è quello dell'attivazione di *facilities* finanziarie, che permettono il trasferimento delle risorse a un gestore finanziario, consentendo così di posticipare il loro effettivo utilizzo oltre il termine del Pnrr. Tra queste le principali sono costituite dallo Strumento finanziario per l'efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica (Erp) – Missione 7 per 1,4 miliardi di euro, dal Fondo per le infrastrutture idriche – Missione 2 per 1 miliardo di euro, l'Agri-Solar Park Facility – Missione 2 per 788 milioni di euro e il Fondo per la connettività-Missione 1 per 733 milioni di euro.

Opere urgenti, ma che richiedevano più tempo

Complessivamente, queste riallocazioni di risorse hanno reso più difficile realizzare l'obiettivo originario del Pnrr, che era quello di favorire la costruzione di infrastrutture pubbliche che nel lungo periodo avrebbero dovuto accrescere la produttività del sistema economico nazionale e la qualità di vita dei cittadini. Certamente anche gli incentivi alle imprese possono contribuire a tali finalità, ma la loro efficacia nel generare un aumento duraturo della produttività e della qualità della vita è molto più complessa da valutare e da monitorare.

Tra le opere dedicate alle infrastrutture su cui si sarebbe dovuto intervenire con urgenza e con maggiori risorse, a cui le revisioni del Piano hanno ulteriormente ridotto i già inadeguati stanziamenti a disposizione rispetto al progetto iniziale, se ne possono evidenziare almeno tre: la manutenzione e ricostruzione di ampie porzioni della rete idrica e fognaria, la riorganizzazione della raccolta dei rifiuti, soprattutto nelle regioni meridionali, e gli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico. La motivazione principale dei non sufficienti

finanziamenti iniziali è probabilmente da ricercare nella complessità delle opere che non si sarebbe riusciti a terminare nei tempi richiesti. In questi settori la spesa si sarebbe dovuta programmare su un arco temporale più lungo. Il Pnrr, infatti, prevedeva interventi a favore di questi ambiti, ma con risorse fin dall'inizio insufficienti rispetto alle necessità. Ad esempio, il Pnrr programma 4,5 miliardi di euro per investimenti in infrastrutture idriche, ma la Fondazione Ambrosetti ha stimato un fabbisogno di 32,9 miliardi solo per ridurre le perdite di rete con l'obiettivo di raggiungere il *target* europeo di un tasso di dispersione idrica medio del 25 per cento.

Gli investimenti in fognature e depurazione previsti nel Pnrr ammontano a 600 milioni, mentre Utilitalia stima che, per il solo adeguamento delle infrastrutture alla direttiva Ue sugli inquinanti emergenti, servirebbero 6,1 miliardi.

Per la realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti, l'ammodernamento di quelli esistenti e lo sviluppo di progetti per l'economia circolare, il Pnrr prevede investimenti complessivi per 1,8 miliardi di euro. Secondo una stima di Utilitalia del 2023, quelli necessari per rispettare gli obiettivi Ue al 2035 dovrebbero essere di 6-7 miliardi. Infine, il Pnrr stanziava per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico appena 1,78 miliardi contro i 9,3 miliardi di richieste di finanziamento per gli interventi di difesa del suolo nel 2025 già inserite nel sistema di monitoraggio RenDis ma ancora in fase di istruttoria.

In conclusione, sicuramente l'Unione europea avrebbe potuto prevedere scadenze differenziate per tipologia di intervento. Ciò avrebbe permesso di intervenire in modo appropriato con investimenti importanti nei settori critici qui discussi. La criticità è quindi principalmente causata da un vizio di base sull'uniformità delle scadenze a prescindere dalla tipologia del lavoro da effettuare e in parte anche dovuta a una inefficiente organizzazione nella gestione degli appalti ed esecuzione dei lavori. Quest'ultimo problema ha probabilmente portato a un ulteriore dimagrimento dei fondi destinati a opere infrastrutturali a vantaggio dei più gestibili sussidi alle imprese.