



# Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?

## *Qualche riflessione...*

Alessandra Faggian

*Gran Sasso Science Institute, L'Aquila*  
*[alessandra.faggian@gssi.it](mailto:alessandra.faggian@gssi.it)*

*WEBINAR OREP - 19 giugno 2023*

Gianfranco Viesti

RIUSCIRÀ IL PNRR  
A RILANCIARE  
L'ITALIA?




Saggine





Libro chiaro, ben organizzato, bilanciato che:

1. Fa un **sunto molto accurato** e ricco di dettagli del PNRR
2. Ne identifica **punti di forza e criticità**, creando molti spunti di riflessione e dibattito
3. Cerca di fare una possibile **proiezione** di quel che potrebbe significare per il **futuro dell'Italia** (con una visione tutto sommato ottimistica...)



**Buona notizia #1:** L'Europa ha capito che doveva reagire diversamente da quanto fatto dopo la crisi del 2008/09 (espansione non austerità). Su iniziativa franco-tedesca Next Generation prende forma...750 miliardi indebitamento comune.

**Ma:**

- Si finanziano solo **investimenti** (non spese correnti)
- **Arco temporale** molto ristretto (fine **2026**)
- Piani nazionali sono alquanto **rigidi**



L'Italia arriva da un periodo con bassi investimenti e riduzione del capitale pubblico, quindi...decide di andare *“all in”*

### PIANO MARSHALL (European Recovery Fund)

#### ITALIA

- Circa **11.5%** del PIL italiano del 1948 (Giorcelli & Bianchi, 2021)
- Italia fu il terzo paese per aiuti ricevuti (dopo Gran Bretagna e Francia)

### PNRR

- Circa **10.8%** del PIL italiano del 2020 (European Commission, 2022)
- Italia è fra i paesi che ha chiesto più fondi, esaurendo la sua quota di prestiti

#### ITALY

- RRP allocation: €191.48 billion
- RRP allocation as share of GDP: 10.67%

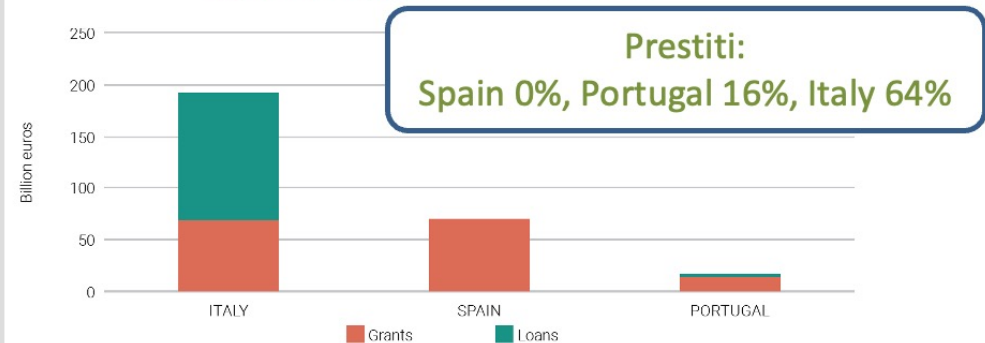
#### PORTUGAL

- RRP allocation: €16.61 billion
- RRP allocation as share of GDP: 7.75%

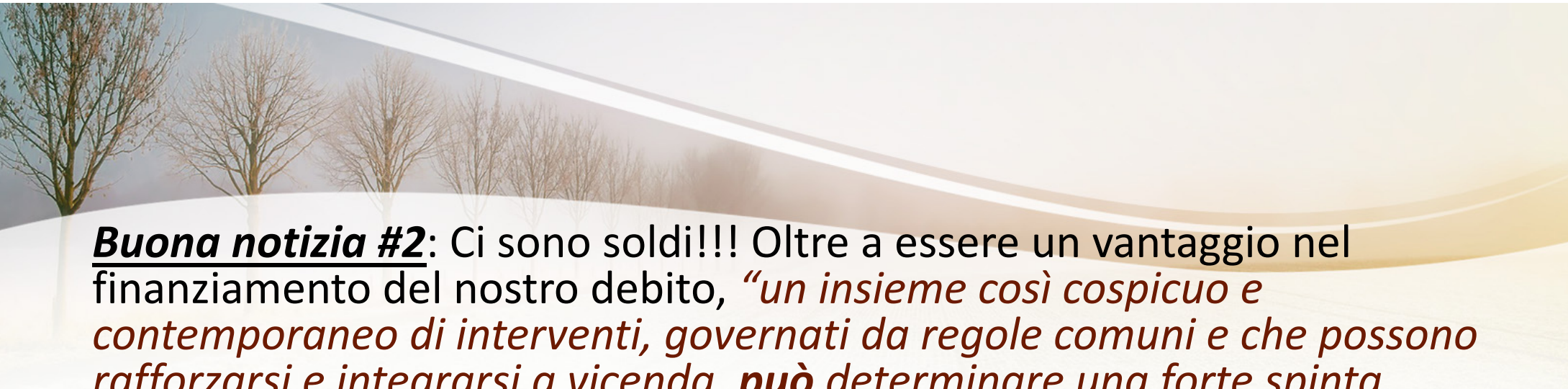
#### SPAIN

- RRP allocation: €69.51 billion
- RRP allocation as share of GDP: 5.59%

Figure 1. RRF grants and loans allocation.



Carrosio, Cicerone, Faggian e Urso (2022)



**Buona notizia #2:** Ci sono soldi!!! Oltre a essere un vantaggio nel finanziamento del nostro debito, *“un insieme così cospicuo e contemporaneo di interventi, governati da regole comuni e che possono rafforzarsi e integrarsi a vicenda, può determinare una forte spinta all’economia italiana”* (pag. 22)

**Ma,** se parliamo di coesione, ci sono **tre elementi carenti** per **politiche** veramente **place-based**:

1. La **dimensione territoriale**
2. Il **rinnovamento della PA** (e la governance multilivello)
3. La **partecipazione** e il dibattito pubblico

# 1. Dimensione territoriale

A livello MACRO TERRITORIALE: divario fra Nord e Sud  
€ 82 miliardi al Sud (40%)

Come osserva Viesti, sembra un «***totale in cerca di addendi***» (Viesti p. 40)...le politiche “*cadono dall’alto*” (p. 35), non ci sono “*interventi modulati territorialmente*” (p. 36)

Inoltre, per gran parte dei fondi si è fatta la scelta di ricorrere a **bandi** (p.39 e 49-51):

- Problema di **qualità istituzionale**
- **Capacità di assorbimento...**

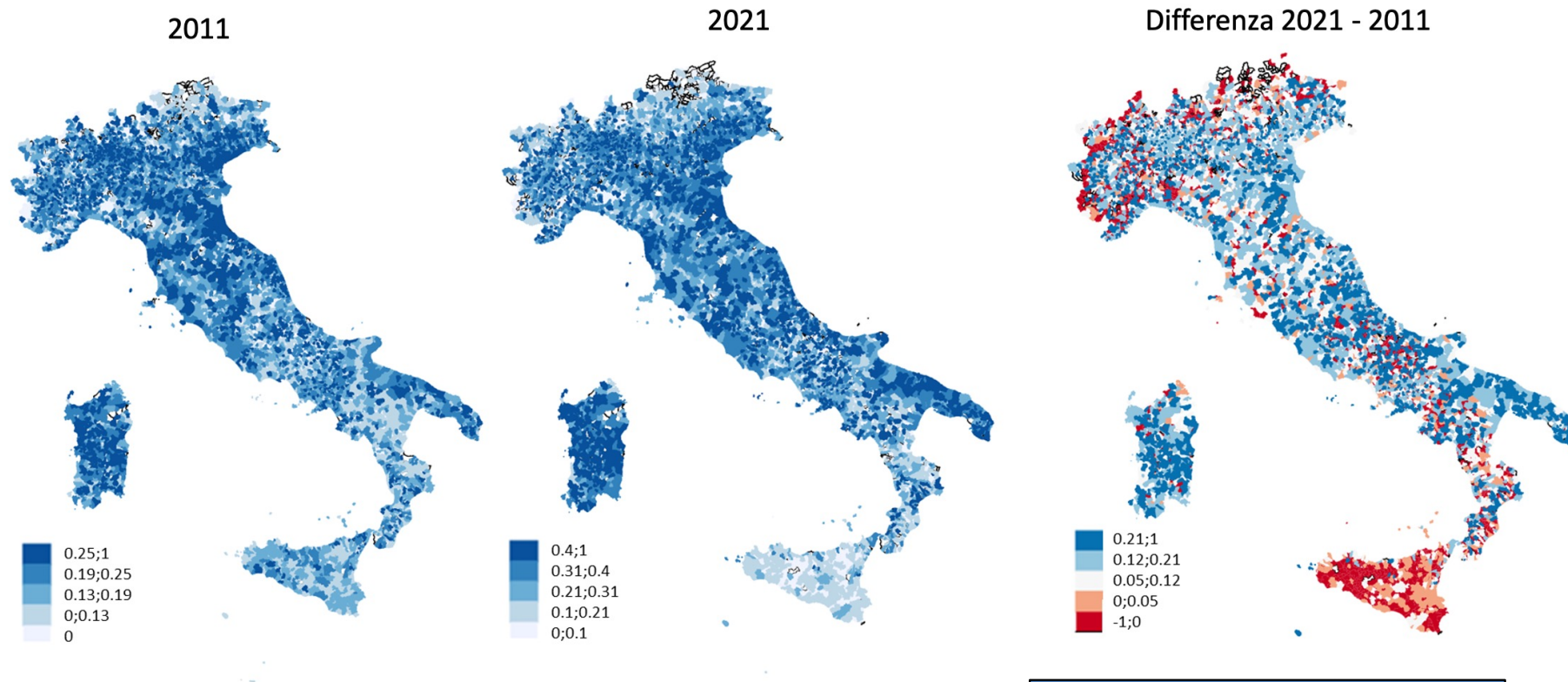




# Qualità istituzionale: Capitale umano nella PA

Percentuale di dipendenti comunali laureati  
(divisione in quintili)

(Fonte: Elaborazione su dati MEF Conto Annuale)



Zampollo, Faggian e Ascani (2023)

# Capacità assorbimento

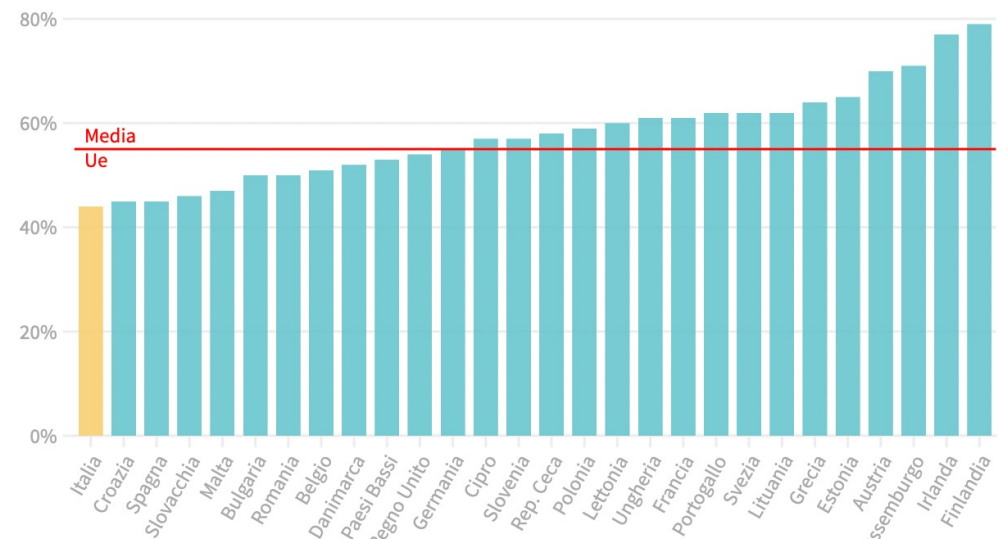
- Ancora presto per trarre conclusioni definitive sul PNRR (qualche segnale c'è, stessi problemi delle politiche di coesione, **Viesti p. 106**)
- Possiamo però estrapolare dal passato...
  - Chimenti (2021)



**Ora dobbiamo spendere 4,5 volte tanto!!!**

## L'Italia è il paese che ha assorbito meno i fondi europei

Percentuale di assorbimento dei fondi strutturali e d'investimento europei (2014-2020)

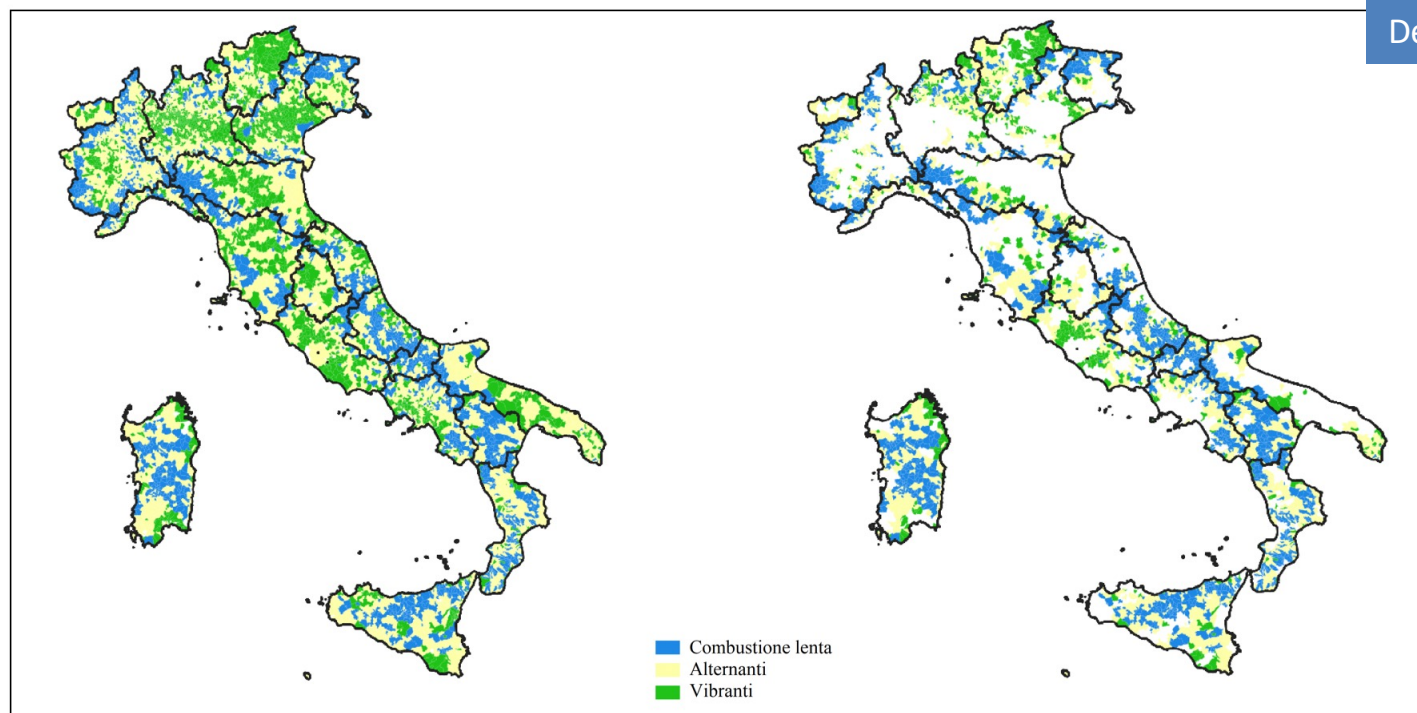


<https://lavoce.info/archives/90839/le-inefficienze-nella-spesa-dei-fondi-europei-in-quattro-grafici/#:~:text=L%27Italia%20è%20il%20paese,pari%20al%2044%20per%20cento.>



## A livello più MICRO TERRITORIALE: situazione molto più complessa...

De Renzis, Faggian e Urso (2022)



**Le aree interne**  
hanno perso  
popolazione senza  
soluzione di  
continuità ogni  
decennio dal 1971,  
con pochissime  
eccezioni...sia a Nord  
che a Sud!

Figura 2 – Distribuzione delle classi di variazione demografica (sinistra: tutto il territorio; destra: solo aree interne)

Fonte: Propria elaborazione su dati ISTAT.

Sebbene da anni esista una Strategia Nazionale per le Aree Interne (**SNAI**) i vari interventi solo parzialmente la citano.

Invece c'è una grande **frammentazione** degli interventi e della definizione stessa di “aree marginali”

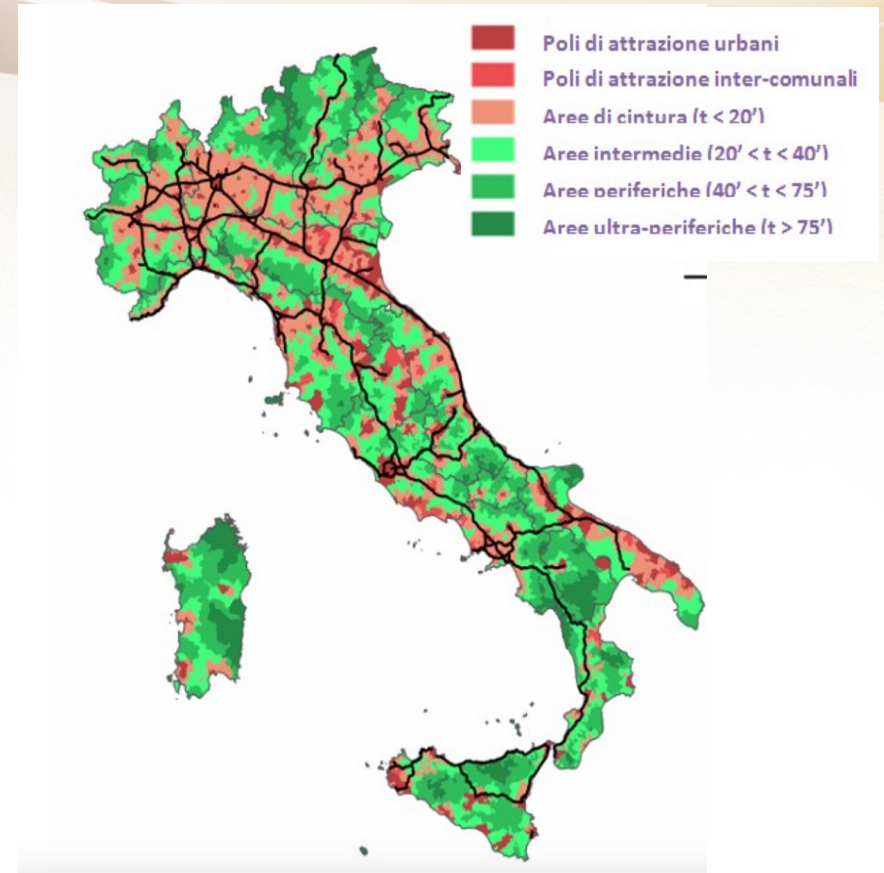


TABLE 2. Place-based measures in the Italian NRRP

MISSION	COMPONENT	INTERVENTIONS WITH EXPLICIT REFERENCE TO MARGINALISED AREAS	TYPE OF MARGINALISED AREA
1. Digitisation, innovation, competitiveness and culture	Digitisation, innovation and security in the public administration		
	Digitisation, innovation and competitiveness in the production system		
	Tourism and culture 4.0	Investment 2.1: Attractiveness of the villages	Municipalities under 3,000 inhabitants
		Investment 2.2: Protection and enhancement of architecture and the rural landscape	Rural municipalities
2. Green revolution and ecological transition	Circular economy and sustainable agriculture	Investment 3.1: Green islands	Islands
		Investment 3.2: Green communities	
	Renewable energy, hydrogen, grid and sustainable mobility	Investment 1.1: Promotion for communities consumption	
		Investment 2.1: Interventions for resilience of rural areas	
	Energy efficiency and building renovation		
3. Infrastructure for sustainable mobility	Protection of the territory and water resource	Investment 3.3: Renaturation of the Po river area	Municipalities along the Po river course
	Investments in the railway network	Investment 1.6: Strengthening of regional lines	Southern Italy
	Intermodality and integrated logistics		

MISSION	COMPONENT	INTERVENTIONS WITH EXPLICIT REFERENCE TO MARGINALISED AREAS	TYPE OF MARGINALISED AREA
4. Education and research	Strengthening the offer of educational services: from nurseries to universities	Reform 1.3: Reform of the organisation of the school system	Rural, mountain, inner areas
	From research to enterprises		
5. Inclusion and cohesion	Employment policies		
	Social infrastructures, families, communities and the third sector	Investment 2.1: Urban regeneration projects	Southern urban suburbs
		Investment 2.2: Integrated urban plans	Southern urban suburbs
		Investment 2.3: Innovative programme of the quality of living	Urban suburbs
6. Health	Proximity networks, structures and telemedicine for territorial healthcare		
	Innovation, research and digitalisation of the national health service		

**FRAMMENTAZIONE:** aree montane, sud Italia, aree rurali, comuni sotto i 3000 abitanti, comuni sotto i 5000 abitanti, ecc...  
Ruolo dei diversi **gruppi di interesse?**



## 2. Rinnovamento della PA

Un punto fondamentale perchè il piano funzioni è la **qualità istituzionale**, che passa attraverso il **personale della PA**.

*“la riforma della Pubblica amministrazione è definita **abilitante**, cioè propedeutica all’attuazione stessa del Piano” (Viesti, p. 25)*

Un recente rapporto della Banca d’Italia (2023) riporta che:

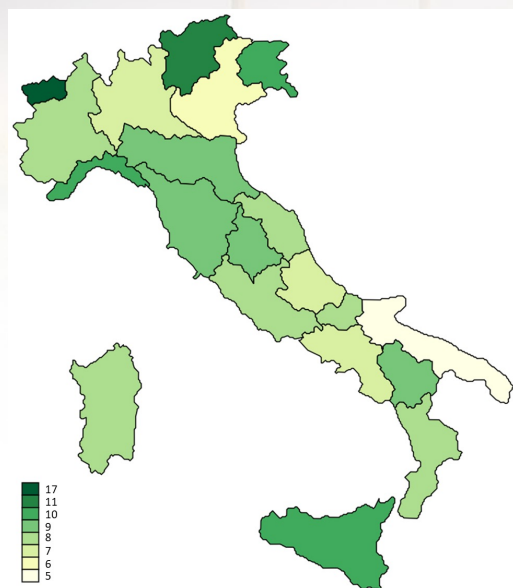
***I dipendenti pubblici nelle regioni meridionali risultano mediamente più anziani, meno istruiti e maggiormente concentrati in professioni a basso contenuto tecnico-specialistico, con un sotto-dimensionamento delle qualifiche professionali più specializzate...I limiti “quantitativi”...hanno ostacolato il ricambio generazionale delle competenze” (pag. 77)***



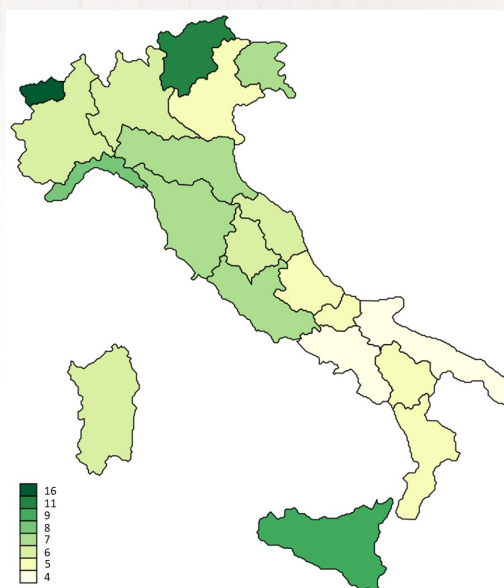
## Limiti quantitativi...

N. Di dipendenti enti locali per 1000 abitanti

(Fonte: Elaborazione su dati MEF Conto Annuale)

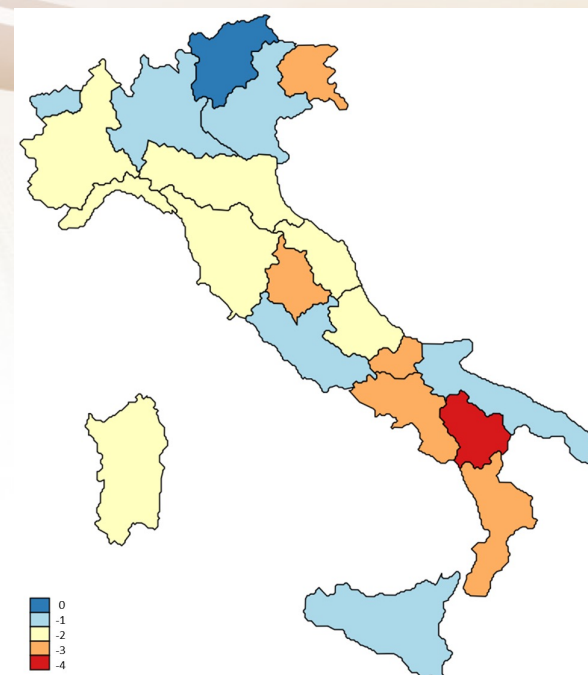


2010




2020

Differenza 2020 -2010



Notiamo un decremento generalizzato, ma soffrono di più alcune regioni del sud



Questo è vero soprattutto per i **comparti decentrati**, infatti mentre il numero di dipendenti nei comparti statali è più favorevole nel Mezzogiorno, mentre nei comparti decentrati emerge l'opposto.

Sempre lo stesso rapporto sottolinea che:

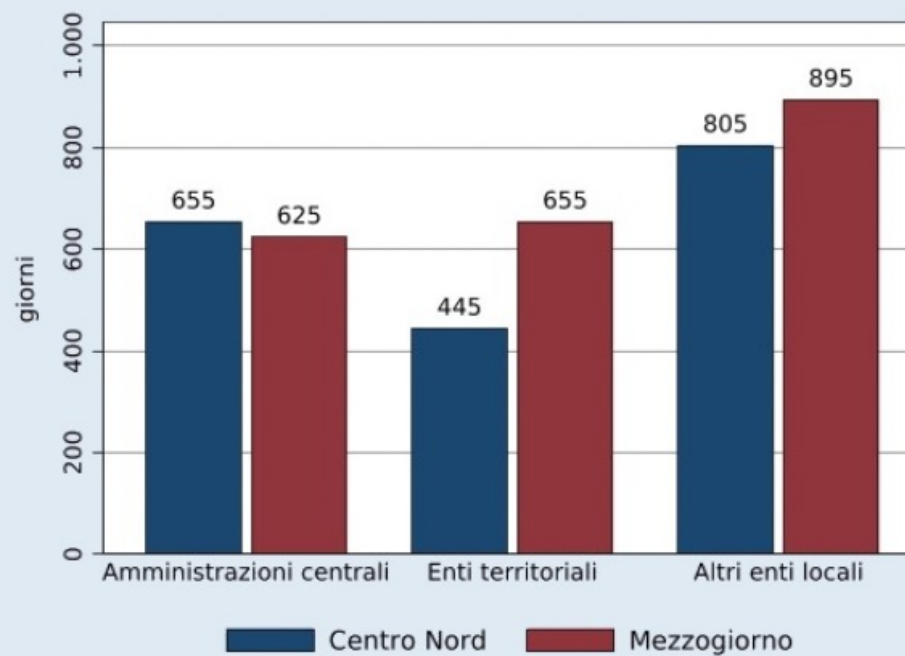
*“le differenze territoriali nella dotazione di personale (della PA) presentano un elevato grado di eterogeneità tra i diversi comparti del settore pubblico; quelle di maggiore rilievo emergono tra quelli di **competenza statale e di competenza decentrata**” (pag. 75)*

*“Il PNRR si propone di incidere su entrambi i fronti (**accrescere le competenze del personale e rafforzare i processi di digitalizzazione**)” (pag. 95)*



**Figura 5.11**

**I tempi di realizzazione delle opere pubbliche per tipologia di stazione appaltante**



Fonte: Baltrunaite et al. (2021).

## PNRR e assunzioni nella PA...

Il PNRR prevede l'assunzione di circa 24.000 dipendenti della PA, ma tre problemi:

1. La maggior parte di questi **posti sono a tempo determinato**;
2. Procedure di selezione **molto rapide** (una sola prova scritta da espletare in modalità digitale, da concludere in 100 giorni);
3. **Solo 1.000 sono in supporto alle amministrazioni locali**, ben 16.500 (*Viesti, p. 25*) sono per l'Ufficio per il processo (questo a fronte di 66.40 miliardi, 34.67% risorse gestate direttamente da amministrazioni locali.) *“VI. Un Piano dei Sindaci” Viesti, p. 53-61*

### Le assunzioni previste per il PNRR

Queste le assunzioni previste per l'attuazione del PNRR:

- 500 unità di personale non dirigenziale per la rendicontazione finanziaria e *governance*, elevabili a 800;
- 1.000 unità di personale in supporto alle amministrazioni, da assumere con contratti di collaborazione;
- 67 unità per l'AgID, l'Agenzia per l'Italia Digitale;
- 268 unità per la digitalizzazione;
- 16.500 unità di addetti all'Ufficio per il processo;
- 5.410 unità a supporto del Ministero della Giustizia per il PNRR.

### Il “Decreto reclutamento PA”, convertito in legge il 6 agosto 2021

<https://www.forumpa.it/riforma-pa/decreto-reclutamento-pa-terzo-pilastro-del-pnrr-ecco-cosa-prevede/>

Purtroppo col PNRR era difficile fare di più...

- È difficile investire sulle persone quando i fondi hanno una scadenza ravvicinata e **l'orizzonte temporale** è così **limitato**  
*(stesso problema nelle Università...espansione assunzioni a tempo limitato...) vedi Viesti pagina 91*
- C'erano ovvie **carenze nel sistema** che si è cercato di **"colmare"** temporaneamente con queste **assunzioni ad hoc**
- **Sviluppare le competenze** richiede **tempo** e bisogna poi **sostenerle nel lungo periodo!** Spesso sembra si pensi di poterlo fare nell'immediato...o ci si dimentica del futuro...

Questo rende ancora più fondamentale:

1. il **coordinamento con le altre risorse** "non vincolate" (**complementarietà fondi!**)
2. Il processo di **affiancamento dell'amministrazione centrale**



### 3. Partecipazione

La partecipazione può essere intesa in molti modi andando (per grado di «intensità») da:

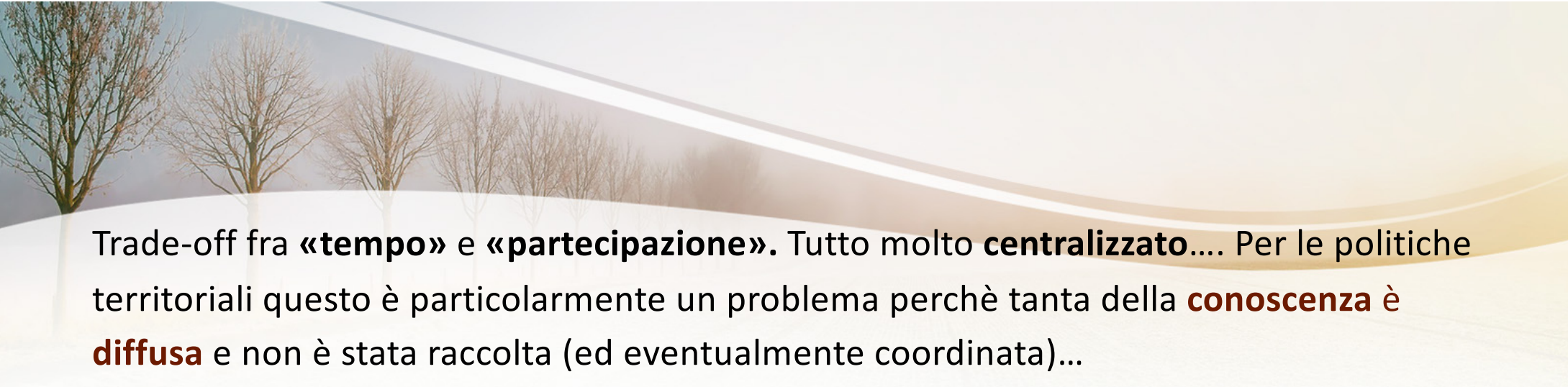
1. Informazione
2. Consultazione
3. Coinvolgimento
4. Co-pianificazione
5. Empowerment

**Italia:** poca,  
consultazione e portali  
online per dati...

**Table 6. Dimension “participation”: interpretative grid.**

	TYPE OF PARTICIPATION	ACTORS INVOLVED	PARTICIPATION TOOLS
ITALY			
Programme construction	Formal and bureaucratic consultation of the social and territorial partners	The classic social and territorial stakeholders	Consultation table, set up at the Presidency of the Council
Implementation	None – the beneficiaries of the economic resources are passive actors	Beneficiaries as applicants to public tenders	The programming and information is entrusted to the public call
Monitoring	Participation as mere information, moreover not very usable by active citizenship	No civic actors are involved in monitoring	Unidirectional information through an online portal

Carrosio, Cicerone, Faggian e Urso (2022)



Trade-off fra «**tempo**» e «**partecipazione**». Tutto molto **centralizzato**.... Per le politiche territoriali questo è particolarmente un problema perchè tanta della **conoscenza è diffusa** e non è stata raccolta (ed eventualmente coordinata)...

*“Il governo ha rinunciato alle conoscenze e alle esperienze delle amministrazioni regionali nelle politiche attuate sul loro territorio” (Viesti, p. 15)*

Sono anche state modificate le norme sul dibattito pubblico relative alle opera pubbliche , *“ridotto a un mero adempimento formale” (Viesti, p. 27)*

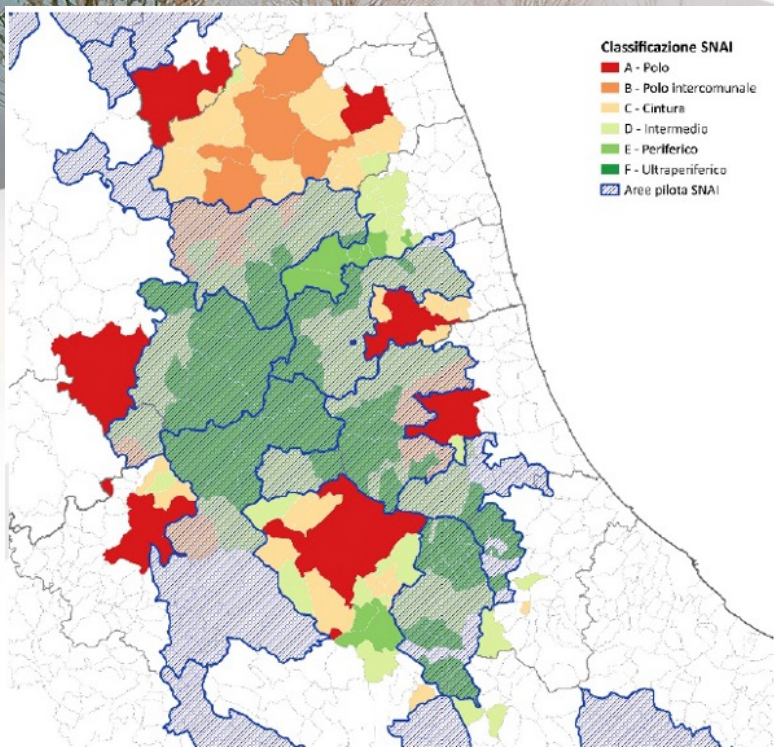
Per la partecipazione ci vuole tempo che, in una logica emergenziale, non c'è stato. Tuttavia, questo rende il **MONITORAGGIO** ancora più importante!!!

# Il Fondo Complementare per le Aree Sisma

Un “pezzo” interessante dei fondi PNRR è il Fondo complementare per le aree del sisma 2009 and 2016. Perché?

1. Ha un **target territoriale specifico** e ci ricorda altre politiche placed-based in altre parti del mondo (e.g. Appalachian Regional Commission negli USA).
2. Si basa su un **Programma Unitario di intervento** nelle quali le macromisure (A e B), divise in sottomisure, sono state pensate come complementari e sinergiche





A - Polo	7	3.83
B - Polo intercomunale	5	2.73
C - Cintura	51	27.87
D - Intermedio	71	38.80
E - Periferico	49	26.78
Total	183	100.00

183 comuni, 4 regioni

**Sovrapposizione** importante con **aree SNAI**, due elementi che si combinano

- **Emergenze** (terremoto, pandemia PNRR)
- **Combustione lenta** (aree periferiche SNAI)

Due linee di intervento (macromisure)

- **A: Città e paesi sicuri (1 miliardo)**
- **B: Rilancio economico e sociale (700 milioni)**
  1. Sostegno investimenti (378mln)
    - 1.1 Grandi (80 mln)
    - 1.2 Medi (100 mln)
    - 1.3 Piccoli (a. microimprese 100 mln; b. progetti innovativi 58 mln; c. PMI 40 mln)
  2. Turismo, cultura, sport, inclusione (180 mln)
  3. Valorizzazione ambientale, economia circolare (60 mln)
  4. Centri ricerca (82 mln)

# Pessimisti? No, realisti e reattivi!

- Dobbiamo disperare? **NO!** Ci sono molti soldi...forse troppi..., ma è sempre meglio avere risorse che non averne
- Ci sono problemi? **SÌ!** Ricordiamoci che il 64% dei soldi è in prestito e non vogliamo che le generazioni future paghino per i nostri errori
- Cosa possiamo (anzi dobbiamo) fare? Identificare i problemi e cercare di risolverli, anche «in corsa», seppur con le evidenti rigidità del piano. Rendersi conto che ***perché il PNRR funzioni, tutti quelli coinvolti devono dare il 1000%! (sforzo collettivo>comportamenti opportunistici)***
- E poi...1. **monitorare** cercando di essere «reattivi», ove possibile, con approccio «learning by failing»
- **2. valutare** (non rendicontare, diverso!)...per capire cosa funziona (e cosa no) e non ripetere sempre gli stessi errori, imparare per il presente e anche (e soprattutto) per il futuro. La valutazione non può sempre essere lasciata come residuale.



# Thank you!

Alessandra Faggian  
*[alessandra.faggian@gssi.it](mailto:alessandra.faggian@gssi.it)*



Tourism and culture 4.0

Investment 2.1: attractiveness of  
the villages

Municipalities under 3  
thousand inhabitants

**PNRR**  
**BORGHI**

21 straordinari territori tornano a vivere

Ministero della Cultura

Fondi per 250 borghi attraverso due linee:

- A) € 420 milioni per **21 borghi** scelti dalle Regioni (19) e dalle province autonome (2)
- B) € 580 milioni for **229 borghi** selezionati attraverso bandi





- Logica diversa dalla SNAI, focus su meno luoghi ma con investimenti più ingenti (20 milioni Euro a borgo, più 20% col TF Ucraina)
- Sviluppo a base culturale, ma non si parla di servizi essenziali per i cittadini
- L'idea è quella di *“creare una crescita sostenibile e di qualità e di distribuirla su tutto il territorio nazionale”*

(<https://cultura.gov.it/pnrr-borghi>)

**COME???**

