

Il PNRR e gli strumenti per le politiche economiche

Maria Pomponio - 24/03/2026 [papers]

Abstract

Il volume *Il PNRR dell'Italia. Metodi e strumenti per politiche economiche possibili*, a cura di Pierciro Galeone e Walter Tortorella (Carocci 2026), con la Presentazione del Presidente dell'ANCI Gaetano Manfredi e la Prefazione del Presidente della Fondazione IFEL Alessandro Canelli, si colloca in un punto interessante (e scomodo) del ciclo di vita del PNRR: abbastanza tardi da poter parlare di architettura istituzionale e meccanismi attuativi con evidenze concrete, ma ancora troppo presto per una valutazione seria degli impatti.

Il volume *Il PNRR dell'Italia. Metodi e strumenti per politiche economiche possibili*, a cura di Pierciro Galeone e Walter Tortorella (Carocci 2026), con la Presentazione del Presidente dell'ANCI Gaetano Manfredi e la Prefazione del Presidente della Fondazione IFEL Alessandro Canelli, si colloca in un punto interessante (e scomodo) del ciclo di vita del PNRR: abbastanza tardi da poter parlare di architettura istituzionale e meccanismi attuativi con evidenze concrete, ma ancora troppo presto per una valutazione seria degli impatti. L'operazione editoriale è ambiziosa perché non si limita a "raccontare" il PNRR: prova a ragionare se vi sono elementi per individuare un metodo trasferibile, cioè a trasformare un intervento eccezionale in una grammatica di politiche ordinarie. È una scommessa tipicamente da economia pubblica: istituzioni, incentivi, vincoli di bilancio e – soprattutto – come si misura (e si paga) il valore pubblico.

Il filo rosso più convincente sta nella lettura del PNRR come contratto di performance: l'allocazione ed erogazione delle risorse avviene per tranches legate a Milestone e Target, segnando il passaggio da una logica input-oriented a una logica output-oriented. Questa impostazione, in teoria, dovrebbe spostare l'amministrazione dal "quanto si è speso" al "quanto si è prodotto". Ma il volume è onesto nel riconoscere che l'innovazione è reale e, insieme, fragile: la centralizzazione degli obiettivi e la necessità di un monitoraggio "fisico" dei risultati si innestano su un'attuazione fortemente decentrata e diseguale in capacità amministrativa.

Dove il libro diventa davvero utile per un economista pubblico è quando smonta la retorica dell'efficienza procedurale come sinonimo di efficacia sociale. In particolare, viene messo a fuoco un rischio sistemico: la performance "schiacciata" su adempimenti e realizzazioni immediate, più che su risultati e impatti. È un punto cruciale, perché la *valutazione* nel PNRR tende a coincidere con la *verifica* (compliance) invece che con l'analisi controfattuale degli effetti. Il testo richiama esplicitamente la necessità di una valutazione ex post più sistematica per evitare la focalizzazione su indicatori facili da misurare a scapito di obiettivi complessi (qualità, distribuzione, accessibilità reale). Qui sta una prima criticità: se gli output diventano la moneta unica, le amministrazioni razionalmente "ottimizzano" per ciò che entra in Regis e nei cruscotti, non per ciò che cambia la vita delle persone.

La seconda criticità, collegata, è di natura allocativa: la logica dei bandi competitivi può trasformare il PNRR in una macchina che premia capacità progettuale più che fabbisogni e impatti modesti. Non è un dettaglio: significa che l'uguaglianza formale delle regole può produrre disuguaglianza sostanziale di risultati, soprattutto quando il vincolo vero è il capitale umano amministrativo. Il volume suggerisce implicitamente una via da manuale di policy design: programmazione più cooperativa e basata su evidenze condivise, riducendo competizione sterile e frammentazione territoriale.

Ma il punto più spinoso riguarda la distanza tra *output* e *outcome* (e tra outcome e impatto). Il libro riconosce che gli impatti veri saranno apprezzabili solo nel medio periodo e rimanda alla valutazione indipendente prevista dalla Commissione entro il 2028. Questo è corretto, ma lascia aperto un problema: se l'orizzonte valutativo serio è "dopo", allora l'architettura di incentivi "durante" rischia di non essere allineata agli outcome. In altre parole: possiamo anche consegnare scuole, nidi, piattaforme

digitali; ma senza misurare qualità dei servizi, riduzione dei divari, effetti su partecipazione femminile, mobilità sociale, produttività urbana, rischiamo un catalogo di opere più che una trasformazione strutturale.

E qui subentra anche il tema del debito, che nel volume è affrontato con chiarezza, ma che merita una lettura ancora più ragionieristica (in senso buono). L'Italia è il paese con il maggior ricorso ai prestiti: il 63,1% del PNRR italiano è *loans*, con 122,6 miliardi su 194,4. Questo non è un fatto neutro: significa che una quota importante del successo del PNRR dovrà materializzarsi come crescita potenziale e gettito futuro, altrimenti l'operazione si traduce in debito senza capacità fiscale aggiuntiva. Il libro esplicita anche l'elefante nella stanza: l'Italia parte da un debito/PIL elevato (135,3% nel 2024) e somma al tema del rimborso quello della spesa corrente necessaria a far funzionare le opere realizzate.

Qui la critica si fa netta: il PNRR, per costruzione, finanzia principalmente capitale, ma gli outcome richiedono spesa corrente (personale, manutenzione, gestione). Il volume lo dice senza giri di parole: “non basta finanziare gli investimenti: serve anche spesa corrente per metterli a terra, gestirli e mantenerli nel tempo”, e una politica *performance-based* non può ignorare l'impatto sulla spesa corrente e i vincoli di finanza pubblica. Se questo nodo non viene sciolto, il rischio è quello evocato anche in altre parti del testo: un rimbalzo fino al 2026, senza effetti strutturali duraturi sulla crescita potenziale.

C'è poi il “debito comune” europeo, che il volume descrive bene nella sua ambivalenza: innovazione solidale e, insieme, partita politica ancora aperta su chi pagherà davvero. Gli Stati hanno accettato l'aumento del tetto delle risorse proprie UE come garanzia e il rimborso è previsto 2028–2058 tramite nuove entrate proprie o, in mancanza, maggiori contributi nazionali. Inoltre, gli interessi si pagano subito, mentre il capitale inizia dopo il 2032. Tradotto: il costo fiscale non è “posticipato” quanto piace raccontare, e si innesta su nuove regole di bilancio e su pressioni concorrenti (spesa sociale, difesa, transizione).

In conclusione, il libro riesce nell'obiettivo principale: mostra che il PNRR non è solo un piano di spesa, ma un esperimento istituzionale nato da eventi eccezionali (Covid prima e guerra Russo-Ucraina) su come si può provare a governare una politica pubblica complessa in un conteso, quell'UE, decisamente fragile. La sua utilità maggiore sta nel mettere in evidenza i trade-off reali (centralizzazione vs adattamento territoriale; velocità vs qualità; output verificabili vs outcome desiderati). Si tratta di usare questo volume come base per la fase post-PNRR, ma con due correttivi: (1) spostare l'ossessione del monitoraggio dalla produzione di output alla misurazione degli outcome, con valutazioni robuste e comparabili; (2) portare il tema del debito dentro la policy design, finanziando (o almeno pianificando) la corrente necessaria a rendere gli investimenti *funzionanti* e non solo *inaugurabili*. Se no, rischiamo la politica pubblica più italiana di tutte: bellissimo nastro tagliato, e poi cartello “chiuso per mancanza di personale”.