

# Mamma Europa

## Il Pnrr come stress test sulla capacità amministrativa dell'Italia

L'intervento pubblico non richiede solo risorse finanziarie. Anzi. Richiede capacità amministrativa che racchiude capacità di lettura dei dati, valutazione tecnica, programmazione e capacità di spesa. Quest'ultima attiene alla realizzazione di progetti e di politiche e richiede competenze. Spesso diverse da quelle giuridiche.

Notiamo come il conflitto perenne e la mancanza di fiducia tra una politica transeunte e una dirigenza intimorita portano spesso ad assumere decisioni senza avere a disposizione dati e informazioni adeguate. I tempi della politica mediatica e l'atteggiamento della dirigenza, volto a non contrariare il policy maker, stanno portando ad assumere alcune decisioni alla cieca.

E' forse quello che è accaduto con il Pnrr e non solo se guardiamo al recente passato.

### Perché abbiamo preso troppe risorse con il Pnrr

Abbiamo oggi, innanzi tutto, un problema di programmazione a monte, per la difficoltà in corso da un paio d'anni su quali progetti mettere nell'N+3 della programmazione 2014-2020, quali nel Pnrr e quali nella programmazione 2021-2027. L'errore è stato che nessuno si è preoccupato che i 200 mld richiesti per il Pnrr si sarebbero aggiunti a quelli previsti da altri fondi UE, sui quali registriamo difficoltà storiche e strutturali, soprattutto a livello regionale e locale e al sud. Nessun Paese potrebbe spendere bene tali e tante risorse.

Aver aggiunto altre risorse da programmare e spendere (bene) non poteva che mettere in crisi una struttura amministrativa storicamente debole soprattutto sulla capacità di messa a terra delle politiche pubbliche. Sono tante ormai le politiche pubbliche per le quali registriamo difficoltà di attuazione e gestione. Si pensi a temi chiave come: sanità, lavoro, ambiente o infrastrutture. Una debolezza connessa alla mancanza di competenze tecniche qualificate e ad una visione dell'azione pubblica che ha al centro le procedure piuttosto che i risultati.

I concorsi veloci e semplificati degli ultimi due anni non hanno consentito di reclutare gli esperti necessari per il Pnrr (e non solo). Si è puntato sui neolaureati e invece occorreva richiedere anni di esperienza. La quarta area di inquadramento per remunerare adeguatamente le poche competenze specialistiche presenti nel mercato del lavoro, introdotta nel decreto legge 80/2021, è rimasta sulla carta in quanto non finanziata. Le competenze tecniche mancano da decenni nelle pubbliche amministrazioni e, nel mercato del lavoro di oggi, non si reclutano certamente con i concorsi a "strascico" (vedi concorso unico). Procedure inutili e dannose perché riempiono le ppaa di personale non necessario, non corrispondente al fabbisogno reale, e portano ad un elevato turnover con costi importanti per la PA.

E' noto come da decenni si supplisce alla mancanza di competenze specialistiche attraverso le assistenze tecniche. Tanto vituperate quanto ormai essenziali in molte PA. Si tratta di saperle usare evitando atteggiamenti farisaici. Parlare di 200 o 300 mila assunzioni nei prossimi 5 anni potrà risolvere altri problemi se ben mirate, ma non certamente quelli della spesa del Pnrr. Le assunzioni nella PA dovrebbero poggiare su fabbisogni ponderati avendo una visione prospettica e moderna delle competenze necessarie nei diversi settori e non sui cessati assunti 40 anni prima. Le competenze, inoltre, si formano nel tempo, con alcuni anni di esperienza e noi questo tempo oggi non lo abbiamo. Né riusciamo a remunerarle adeguatamente per competere con il settore privato. Non basta più, il "fascino" del posto fisso per attrarre le competenze, né la promessa di una veloce stabilizzazione dopo pochi mesi. Evitiamo di sbagliare ancora il reclutamento. La PA ha sempre trascurato il reclutamento. Si è preoccupata esclusivamente di evitare ricorsi nei bandi. Il tema della qualità del reclutamento e degli obiettivi dello stesso non si è posto per il ricorso significativo, quanto necessario, alle assistenze tecniche; e per non aver mai valutato con rigore e serietà, cosa è realmente accaduto nella gestione dei fondi UE. Cioè il nostro personale doveva soprattutto verificare il rispetto delle procedure e non tendere a realizzare opere e servizi e quindi ad un valore aggiunto. Oggi la sfida non è costituita dal target formale, finanziario, conseguito "a prescindere" per non dover "restituire" all'Europa le risorse non utilizzate nei tempi fissati (rischio disimpegno

automatico), ma è quello sostanziale, con il quale siamo costretti a fare i conti con le risorse del Pnrr. Così dovrebbe essere sempre se puntiamo a far emergere il valore pubblico dell'azione amministrativa.

### **L'esperienza italiana sui fondi UE**

Veniamo storicamente da una gestione più semplice rispetto a quella del Pnrr, in quanto per i tradizionali fondi UE, per i quali sono stati ammessi diversi strumenti di flessibilità, si è sempre fatto ricorso ai cosiddetti "progetti retrospettivi" (o coerenti, sponda, ammissibili, ecc.). Cioè alla rendicontazione – per il rimborso UE – di progetti spesso non avviati con risorse comunitarie ma considerati, appunto, coerenti con gli obiettivi dei programmi operativi. Rendicontati in aggiunta o al posto di quelli inizialmente programmati, selezionati e finanziati con i PON e i POR, ma in ritardo di attuazione. In generale, tale *modus operandi*, pur formalmente in linea con i programmi operativi, ha influito sulle politiche settoriali previste nei programmi, comportando una negazione o deviazione dalle intenzioni originarie. Il tutto in barba al principio di addizionalità. In questo modo abbiamo avuto un considerevole aumento di progetti/risorse da realizzare e monitorare, insieme alla dilatazione temporale degli investimenti, trovandoci a finanziare iniziative spesso isolate ed episodiche. Diversi infine gli artifici finanziari tra finanziamenti europei e cofinanziamento che hanno consentito (e consentono) di raggiungere i target formali, ma di non sapere se la scuola, l'ospedale, l'infrastruttura sono state realizzate.

### **La sfida di oggi**

L'insieme delle risorse oggi da gestire fa tremare i polsi se si considerano i fondi in arrivo sulla programmazione 2021-2027, che tra contributo UE e fondi nazionali arrivano a 143,5 mld, il 70% dei quali destinati al Mezzogiorno, e che si aggiungono alla coda delle risorse della programmazione 2014-2020 (altri 140 mld complessivi di cui 64,8 mld sui Fondi Strutturali). Le spese certificate al 31 dicembre 2022, della programmazione 2014-2020, hanno finora raggiunto i 35,02 mld, corrispondenti a circa il 58,4% delle risorse programmate. Con importanti e ormai consuete differenze sulla spesa, tra le regioni meno sviluppate e quelle più sviluppate.

Abbiamo quindi l'AdP approvato il 19 luglio 2022, che reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di policy su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027. Si tratta, nel complesso, di circa 43,1 miliardi di risorse comunitarie assegnate all'Italia, di cui oltre 42,7 miliardi destinati specificamente a promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale la gran parte dei quali destinata alle regioni meno sviluppate (oltre 30 miliardi). Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale, per un totale di risorse finanziarie programmate nell'Accordo di Partenariato per il periodo di programmazione 2021-2027 pari a oltre 75 miliardi di euro complessivi, senza considerare i programmi nazionali complementari e della coesione con cui, come detto si va al raddoppio. Più di 10 mld l'anno solo di Fondi europei. Al di là di un nuovo N+3 dopo il 2027, il rischio è quello di accantonare gli obiettivi della programmazione ordinaria per concentrarsi sugli obiettivi del Pnrr, ben più difficili da realizzare.

La discontinuità amministrativa inoltre non aiuta. Siamo alle prese in questi mesi, come avviene dopo ogni cambio di governo, con numerose riorganizzazioni ministeriali e regionali che certamente non favoriscono quella tempestività ed efficacia richiesta dal Pnrr.

Un'operazione verità è pertanto necessaria per non sbagliare in futuro e non riguarda solo il Pnrr ma anche il modo "flessibile" con il quale abbiamo utilizzato i fondi UE negli ultimi decenni per capire qual è la nostra "reale" capacità amministrativa. C'è stato, ad avviso di chi scrive, sul Pnrr un errore a monte derivante dalla mancanza di informazioni sulle risorse complessivamente a disposizione ancora da spendere e su quelle che sarebbero ulteriormente arrivate. Ma soprattutto è mancata una riflessione seria sulla capacità amministrativa e di spesa delle nostre amministrazioni. E questo non riguarda purtroppo solo i piccoli comuni. Questo ci avrebbe permesso, banalmente, di capire cosa siamo capaci di fare e cosa occorre fare per aumentare la capacità amministrativa. Avremmo potuto realisticamente prendere meno risorse, evitando quelle a debito. Tutto questo prima di assumere impegni importanti, tali da mettere in gioco la reputazione e l'economia del nostro Paese.

Nicola Patrizi

Francesco Verbaro