

La grande occasione. L'opportunità per il Paese. Quella da non perdere

Prof. Davide Ciferri

Coordinatore dell'Unità di Missione per il PNRR del MIT

Se enumerassi le volte in cui ho sentito parlare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in questi termini, non basterebbe un'enciclopedia. La ragione è ovvia: 194 miliardi di euro a disposizione dell'Italia, anche grazie all'emissione di debito comune da parte degli Stati UE, sono un evento con pochi precedenti. Una parte consistente di questi fondi, pari a circa 39,8 miliardi di euro, è di responsabilità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che è anche l'Amministrazione per la quale coordino l'attuazione del Piano, con non poche preoccupazioni. La complessità del PNRR è evidente anche solo scorrendone le pagine ed osservandone la struttura: sette missioni, 617 tra obiettivi e traguardi (milestone e target), scadenze. Scadenze. Una dopo l'altra. Tutte in fila, fino al 2026. È proprio tale struttura, tanto ricca quanto articolata, che rende il Piano così interessante da osservare e studiare, anche se il dibattito pubblico è completamente concentrato solo su una manciata di aspetti: milestone e target, il versamento delle rate da parte della Commissione europea, la spesa. In altre parole: entrate e uscite. Per gli economisti, come me, questo dovrebbe essere il migliore dei mondi possibili. Almeno in linea teorica. Dovete sapere, però, che il PNRR era stato originariamente costruito come un piano di performance. Questo non significa, come sanno bene gli addetti ai lavori, che i controlli da parte della Commissione europea consistano in una serie di elaborate coreografie; significa invece che la valutazione del Piano e l'erogazione dei fondi avviene dopo che è stato certificato il conseguimento di alcuni obiettivi. Una buona notizia: puntare sulla performance implica, sostanzialmente, mettere al centro le persone e gli effetti reali che le politiche e gli investimenti hanno su di loro. Una cattiva: le idee su come perseguire e valutare tale elemento non sono sempre chiare. Non lo sono nella Pubblica Amministrazione italiana, da sempre abituata a gestire le risorse nazionali e comunitarie in maniera diversa; non lo sono nelle istituzioni europee, che hanno la necessità di esercitare un controllo rigido sui propri fondi.

D'altra parte, porre l'attenzione sul conseguimento degli obiettivi non è una missione facile. In primo luogo, perseguire la performance dovrebbe implicare tempi di riflessione, anche per l'individuazione degli interventi, molto più lunghi di quelli che tradizionalmente sono impiegati, con la definizione di obiettivi che non sono sempre concreti, facilmente misurabili e, soprattutto, prevedibili. Le istituzioni non sono a loro agio in questo contesto, specialmente se consideriamo che i risultati - quelli davvero sistemici - arrivano usualmente con tempi più lunghi di un mandato politico.

Quando abbiamo pensato il Piano italiano, le idee sembravano chiare, luminose. C'ero anche io in quelle giornate concitate, in cui si parlava delle tante opportunità che avremmo avuto, dopo la pandemia; della grande opportunità chiamata Next Generation EU. Era evidente, e lo era davvero - per tutti - che dopo il periodo buio del Coronavirus non bastasse spendere fondi, costruire edifici, ferrovie, e via discorrendo: era necessario investire e costruire lì dove vi era bisogno; lì dove gli interventi avrebbero assunto una dimensione strategica, sistemica, più che di mera spesa. Prendiamo i quasi 40 miliardi di euro in dotazione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: spendere, per realizzare le infrastrutture, è sicuramente difficile. Spendere in infrastrutture strategiche, per rispondere ai bisogni delle persone in termini di mobilità, qualità della vita e occupazione delle persone, lo è molto di più.

L'impianto di milestone e target sarebbe dovuto essere lo strumento per valutare la riuscita dell'ambizione generale del Piano. Non obiettivi, ma indicatori - elementi che potessero dare informazioni qualitative e quantitative rispetto all'attuazione degli investimenti e delle riforme. Indicatori che, in un grande equivoco, sono stati scambiati essi stessi per gli obiettivi finali, con buona pace di tutte le mie riflessioni. Qualcuno potrebbe chiedersi, a questo punto della lettura, quale possa essere la relazione tra il volume che tenete in mano e le disquisizioni sugli obiettivi ultimi del Piano e gli indicatori che vengono impiegati per valutarlo. Da ormai un anno, con l'Unità di Missione per il PNRR, oltre che le consuete attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo, abbiamo deciso di avviare una serie di attività parallele, diverse da quelle tradizionali. Si tratta di una decisione dovuta, in parte, alla necessità - mia, delle persone che collaborano con me, della struttura che coordino - di recuperare quella ambizione, quell'istanza di cambiamento e trasformazione, che orientava tutti gli investimenti e le riforme del Piano. In primo luogo, abbiamo deciso di iniziare a raccogliere qualsiasi dato che potesse essere utilizzato per compiere una valutazione di 'risultato' o di impatto, oltre la mera spesa, e di

iniziare a presentare tali dati anche alle istituzioni europee che sovente ci fanno visita. Abbiamo deciso di parlare e confrontarci con chiunque: dai comitati di cittadini alle assemblee di quartiere, dai workshop animati dai giovani agli eventi istituzionali. Partecipiamo a qualsiasi evento in cui ci sembra di poterci confrontare. Qualsiasi evento nel quale riteniamo di poter ascoltare. Parte di questo approccio prende forma anche attraverso la collaborazione con l'Università IUAV di Venezia, con cui abbiamo realizzato questo elaborato. Si tratta di un volume che risponde, almeno in prima battuta, a tre istanze diverse, che avverto personalmente come molto urgenti. Da un punto di vista strettamente manageriale, intraprendere questa collaborazione e impegnarsi per un prodotto editoriale ha significato, sostanzialmente, dover ritagliare dei momenti, con il resto della squadra, per vedere i materiali che arrivavano, controllare i dati, pensare a come comunicarli. Ha significato riflettere su come spiegare il lavoro che facciamo - e dunque interrogarci, in un certo senso, sul significato finale del nostro lavoro, sull'impatto che ciascuna azione può avere sulla vita delle persone. Nel mio ruolo, ho iniziato ad apprezzare queste parentesi - pause nell'incessante maratona di scadenze, piccole gite fuori dal rassicurante abbraccio di Porta Pia. In secondo luogo, aver lavorato con studenti e studentesse ci ha permesso di vedere il PNRR e i dati in nostro possesso anche attraverso i loro occhi, capendo cosa loro - con una sensibilità diversa, in alcuni casi profana - ritenessero importante di ciò che stavamo facendo. A partire da alcuni investimenti chiave, come il Programma Innovativo Qualità dell'Abitare, c'è chi si è focalizzato sulle città, sulla geografia

degli interventi e degli investimenti; chi sulla relazione tra il PNRR e le grandi sfide nazionali e globali; chi ancora ha voluto approfondire aspetti specifici legati, per esempio, alla spesa pubblica per cittadino, compiendo analisi sul ruolo delle istituzioni nel Paese. L'approccio che abbiamo avuto, come Unità di Missione per il PNRR del MIT è stato - una volta rilasciati i dati - cercare di intervenire il meno possibile nell'indirizzo di studenti e studentesse. Se da una parte questo ha reso necessari (li troverete, in più punti) dei disclaimer e delle precisazioni, doverose, sul tipo di lavoro e le fonti utilizzate dagli studenti, in molti casi questo approccio ha permesso ad alcune tematiche di emergere: le periferie, il caro affitti e la tutela della casa, il cambiamento climatico. Temi che gli studenti e le studentesse avvertono come propri, come urgenti.

Il terzo elemento dipende, in parte, dalla summa dei precedenti: è bello vedere il lavoro e l'impegno dello Stato riempirsi di colore e prendere vita. Attraverso le parole e lo sguardo dei funzionari - da una parte - e degli studenti, abbiamo tradotto norme, stanziamenti e riforme in punti di vista, opportunità, immagini e idee per un futuro più prospero. Soprattutto, siamo riusciti, come pubblica Amministrazione, a rivolgere lo sguardo contemporaneamente in due direzioni: il nostro interno ed il mondo esterno. In entrambi i casi, ciò che abbiamo trovato sono le persone. Perché, dopotutto, il PNRR non è una questione di entrate ed uscite. Sono persone, e i loro bisogni.

Buona lettura.

