

TRA LE PROMESSE E LA REALTÀ

# Oltre gli annunci del Pnrr di Draghi Che cosa vuol dire fare le riforme

Il governo ha approvato il decreto che regola chi comanda sul Piano nazionale di ripresa e resilienza ma adesso l'Unione europea pretende molto più di qualche vago impegno per erogare i soldi promessi

VITALBA AZZOLLINI

giurista

«Non sarà questa maggioranza a cambiare la giustizia e il fisco», ha affermato Matteo Salvini, giornali fa, suscitando polemiche: il leader leghista fa parte del governo che deve redigere e attuare le riforme del Piano nazionale ripresa e resilienza (Pnrr), attraverso le quali passa l'erogazione dei fondi europei e la ripresa del paese.

Il Pnrr prevede "riforme settoriali", per introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti in specifici ambiti di intervento; "riforme orizzontali" o "di contesto", «d'interesse trasversale a tutte le missioni del Piano» (la riforma della pubblica amministrazione e quella del sistema giudiziario); «riforme abilitanti», «funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati» (misure di semplificazione e concorrenza). Infine, vi sono le "riforme di accompagnamento", «concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali» (la riforma del fiscale e della protezione sociale dei lavoratori). Il decreto Semplificazioni ha disposto un meccanismo, attraverso varie strutture tecniche, per il monitoraggio della realizzazione dei molti progetti del Pnrr. Ma per ottenere gli impatti previsti sarà necessario verificare anche la concretizzazione delle riforme.

## Le scadenze

Pervalutare il progresso nella realizzazione di investimenti e riforme, consentendo l'erogazione dei relativi finanziamenti Ue, nel Pnrr sono precisati obiettivi da raggiungere a certe scadenze nei prossimi sei anni. Come spiega l'Osservatorio dei conti pubblici italiani, gli obiettivi di tipo quantitativo sono definiti "target",

quelli di tipo qualitativo "milestone", riguardano sia riforme sia investimenti. Il numero di *target* e *milestone* è più elevato per le riforme "abilitanti" e "orizzontali", mentre è inferiore per altre.

«Le milestone del Piano sono concentrate nella prima fase di realizzazione», ma molte «sono piuttosto vaghe» e ciò determinerà «un elevato grado di soggettività nel valutare se le azioni intraprese sono adeguate a ottenere i risultati desiderati. Questo potrebbe comportare complesse discussioni tra governo italiano e Commissione Europea». I *target* invece porteranno «più certezza in fase di valutazione», ma «sono concentrati negli ultimi due anni; la maggior parte delle azioni pratiche, che consente oggettività nella valutazione, è lontana nel tempo».

## L'attuazione

«Fare le riforme» significa innanzitutto emanare tutti gli strumenti di regolazione per consentire alle norme di operare: dai decreti legge, per gli interventi più urgenti, alle leggi delega, per quelli di più ampia portata, da attuare mediante decreti delegati, i quali poi possono richiedere ulteriori atti (decreti ministeriali e/o regolamenti). Dunque, non basta scrivere un testo contenente gli elementi essenziali di una riforma per considerarla "fatta": perché essa produca effetti spesso servono altri provvedimenti per definirne i dettagli operativi, tecnici e di altro tipo.

Senza tali provvedimenti, che danno attuazione alle riforme, esse possono restare lettera morta. Non sempre e non tutte le norme sono autoapplicative, cioè possono essere immediatamente operative senza ulteriori atti. E se una serie di procedure "burocratiche" «per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave» (secondo il Piano, «circa 200 procedure critiche saranno semplificate/ridefinite entro il 2023, e 600 entro la fine del Pnrr») sono state semplifi-

cate e, quindi, velocizzate dal decreto appena emanato, senza bisogno di provvedimenti attuativi o con pochi di essi, le riforme "orizzontali" invece ne richiederanno diversi, già indicati dal Pnrr, come detto. Ma l'Italia ha dimostrato in passato di avere difficoltà ad emanarli.

La misura di tale difficoltà sta nei numeri indicati nella relazione del sottosegretario alla presidenza del Consiglio, Roberto Garofoli, del 29 aprile scorso: al 13 febbraio 2021 (data di insediamento del governo Draghi) lo stock dei provvedimenti della legislatura non ancora adottati era pari a 679, poi ridottisi a 598, cui si sono aggiunti i decreti attuativi previsti da norme dell'attuale governo. Dei 1.185 provvedimenti attuativi della legislatura in corso, il 45,7 per cento è stato adottato, il 54,3 per cento invece no. Le conseguenze dei ritardi si traducono in «immobilizzazioni di risorse finanziarie, stanziate non ancora utilizzate». Basti pensare al decreto legge dell'agosto scorso, contenente misure di sostegno e rilancio dell'economia. «Di tutte le misure economiche ivi previste» — spiega Garofoli — «solo il 51 per cento è autoapplicativo, mentre il 49 per cento necessita di provvedimenti attuativi». Al 28 aprile 2021 ne erano stati adottati il 36,8 per cento, cioè oltre 5,2 miliardi stanziati in via d'urgenza ad agosto 2020 erano ancora fermi. Appaiono palesi le conseguenze che potrebbero scaturire dalla mancata attuazione delle riforme del Pnrr, se pur varate.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

