

**L'ANALISI**

**Radiografia Pnrr:  
dove le riforme  
hanno funzionato**

di **FRANCESCO GIAVAZZI,**  
**CHIARA GORETTI 4, 5**

# DOVE FUNZIONANO LE RIFORME DEL PIANO

di **FRANCESCO GIAVAZZI\*** e **CHIARA GORETTI\*\***

*Proponiamo un ampio stralcio del lavoro dei medesimi autori: «Is Italy's RRF plan working, or is it just another waste of money?», pubblicato su CEPR Policy Insight 130*

**L**e riforme rappresentano la condizione cruciale perché la Recovery and Resilience Facility (Rrf), la linea di finanziamento attivata a livello europeo per uscire dalla crisi indotta dalla pandemia, abbia successo. Gli investimenti dei piani nazionali, infatti, possono contribuire alla crescita, ma non possono, da soli, curare i problemi della stagnazione economica dell'Ue. Per questo occorrono riforme, in particolare nel caso dell'Italia, il maggior beneficiario dei fondi europei. Se l'Italia dovesse fallire nell'attuazione di queste riforme, la possibilità di ricorrere nuovamente al debito comune, in settori come la difesa, la transizione verde o la ricostruzione dell'Ucraina si scontrerebbe con un'opposizione insuperabile. Per questo motivo, è importante fornire prove dei progressi nell'adozione delle riforme concordate nell'ambito del Pnrr.

Una comunicazione recente della Commissione europea osserva che «il successo maggiore del Pnrr sta nella sequenza coerente tra riforme e investimenti, e un approccio basato sui risultati, fondamentale per l'efficacia del Piano». Le *milestone* e i *target* in cui è articolato il Pnrr rappresentano gli obiettivi (misurabili) che ciascun intervento persegue e le fasi amministrative per la sua attuazione; questa esposizione degli impegni di ciascun paese incentiva la programmazione delle politiche pubbliche e ne facilita l'attuazione.

## I dubbi

Il Pnrr, e non solo il piano italiano, non gode di buona fama. Tony Barber ad esempio (*Ft*, 11 maggio 2024) dubita della capacità della Rrf di fare meglio dell'esito assai deludente delle precedenti iniziative europee come l'Agenda di Lisbona del 2000, nessuna delle quali è mai riuscita a invertire un modello di «regolamentazione eccessiva, scarsa concorrenza e incentivi insufficienti all'innovazione e agli investimenti». Tito Boeri e Roberto Perotti, in un libro recente sostengono che il Piano italiano rappresenta un fallimento storico. Grazie al Pnrr, l'Italia sta investendo un importo vicino al 12% del Pil 2020, finanziato in parte da prestiti a basso interesse e in parte da sovvenzioni europee. Si tratta della porzione più corposa di tutta l'Ue. Se Boeri e Perotti avessero ragione, le loro tesi fornirebbero un argomento decisivo contro la riproposizione di una comune linea di finanziamento europeo.

Non è questa la sede per un'analisi dettagliata del Pnrr italiano, ma è possibile illustrare alcuni esempi che mostrano come il piano stia affrontando alcuni dei settori critici del paese, documentando il ruolo dirompente che è in grado di svolgere, e sta svolgendo, nell'avviare riforme a lungo ritardate. Le riforme, come anche gli investimenti, sono ancora in fase di attuazione e occorre evitare giudizi affrettati, ma alcuni risultati sono stati sorprendentemente rapidi. Tutte le riforme richiedono una chiara volontà politica, che vada anche oltre il periodo del Pnrr. Una riforma prevista dal Pnrr riguarda la giustizia



Peso: 1-1%,5-13%,4-68%

civile, penale, amministrativa e tributaria, con obiettivi riferiti a tutti i livelli di giudizio, dai tribunali alla Corte Suprema di Cassazione. In questa sede, si analizzano solo i risultati per la giustizia civile e penale.

## Processi & Co.

Il Pnrr prevede tre milestone: l'approvazione della legge delega di riforma nel dicembre 2021, l'attuazione degli atti delegati entro dicembre 2022, l'approvazione dei regolamenti e delle fonti secondarie entro giugno 2023. Le scadenze sono state rispettate e sono state introdotte modifiche alle procedure, sia civile che penale, per limitare gli incentivi a portare le controversie in tribunale e ridurre i tempi di decisione delle corti. Il Pnrr include poi alcuni investimenti a sostegno della riforma, in particolare la digitalizzazione del flusso documentale e il massiccio aumento delle risorse umane (Ufficio del Processo).

Le risorse aggiuntive e le modifiche procedurali e organizzative, hanno l'obiettivo di contribuire al raggiungimento dei target della riforma, elaborati tenendo conto di due principali indicatori: l'arretrato dei casi (solo per la giustizia civile) e il disposition time. L'arretrato misura i casi pendenti; il disposition time fornisce una stima del numero di giorni necessari per esaurire lo stock dei casi pendenti. Con riferimento all'arretrato, il target intermedio per la giustizia civile previsto per dicembre 2024, indica un abbattimento del 95% dell'arretrato più vecchio (procedimenti civili pendenti al 31/12/2019 e iscritti fino al 31/12/2016 per i tribunali di primo grado, e fino al 31/12/2017 per le Corti d'appello). Il target finale, di giugno 2026, indica una riduzione del 90% dei procedimenti civili pendenti al 31/12/2022 (registrati dal 01/01/2017 al 31/12/2022 nei tribunali di primo grado e dal 01/01/2018 al 31/12/2022 nelle Corti d'Appello). Con riferimento al disposition time, il target finale di giugno 2026 è di ridurlo del 40% per la giustizia civile e del 25% per i processi penali.

**Qual è l'attuazione ad oggi?** Il rapporto Pnrr del ministero della Giustizia a dicembre 2023, mostra una riduzione significativa dell'arretrato più datato, tanto che **il target per le Corti d'Appello di dicembre 2024 è stato già raggiunto con un anno di anticipo**. Conseguito questo primo risultato, le Corti ora possono concentrarsi sulla trattazione del secondo gruppo di procedimenti, per conseguire il target finale. Si registra un progresso graduale anche nel raggiungimento dell'obiettivo finale: l'abbattimento dei procedimenti iscritti dal 2017 (2018 per le Corti d'Appello), e pendenti a dicembre 2022 è pari alla

metà circa della riduzione richiesta alla fine del Piano: -50% per i tribunali e -43% per le Corti d'Appello. Il rapporto del ministero registra una riduzione simile anche per il disposition time della giustizia civile (-17% a dicembre 2023), quasi a metà strada per l'obiettivo finale (-40%).

**Per la giustizia penale, i risultati sono sorprendenti.** La riduzione del disposition time si osserva in tutte le fasi del giudizio: -27,0% nei tribunali, -22,3% nelle corti d'appello e -33,8% nelle Corti di Cassazione, con una riduzione media del 25%. Con due anni e mezzo in anticipo sulla data prevista, l'obiettivo finale è stato già raggiunto. Le riforme delle procedure civili e penali, il massiccio potenziamento delle risorse umane e la digitalizzazione del flusso documentale sono dietro a questi risultati.

Nel suo discorso inaugurale per l'Anno Giudiziario 2024, la prima presidente della Corte di Cassazione, Margherita Cassano, ha commentato: «Questi risultati sono il frutto dell'intervento organico di riforma del 2022» e ha concluso, «questi dati sono indicativi di una nuova sensibilità culturale della magistratura». Tale cambiamento si rivela il miglior risultato che il Pnrr potesse ottenere.

## Gli appalti pubblici

La riforma degli appalti pubblici è un'altra misura chiave del Pnrr, i cui obiettivi principali sono la semplificazione, l'accelerazione dei contratti pubblici, il rafforzamento del quadro di certezza giuridica per le imprese, mantenendo garanzie procedurali in termini di trasparenza e contro la corruzione. Uno degli obiettivi più importanti della riforma è limitare la frammentazione delle stazioni appaltanti. L'Anac (Autorità nazionale anticorruzione), nell'annunciare le nuove linee guida di qualificazione, menziona 36.000 stazioni e oltre 100.000 centri di spesa. Nel periodo 2018-2022, oltre 13.000 stazioni appaltanti hanno concluso almeno un appalto per lavori superiore a 40.000 euro, e di queste 6.500 hanno concluso un appalto per lavori oltre 500.000 euro.

Sebbene sia difficile valutare questi numeri, la situazione attuale evidenzia un sistema che non si è mai curato dei benefici della centralizzazione e della specializzazione professionale nello svolgimento degli appalti. La ridu-



A che punto siamo con il raggiungimento dei target concordati con l'Unione europea? Nonostante le critiche e le complessità, la linea di finanziamento concessa all'Italia dopo il Covid ha consentito l'avvio di processi virtuosi e di cambiamenti a lungo ritardati. Ecco alcuni esempi: dalla velocizzazione delle pratiche nei tribunali alla costruzione di gare più efficienti, fino alla gestione dell'acqua e dell'energia

**Dietro i risultati nella giustizia l'evoluzione delle procedure civili e penali, più risorse umane e la digitalizzazione del flusso documentale**

