

Luiss
School of European Political Economy

Il piano italiano di ripresa e resilienza: Come utilizzare una straordinaria opportunità

Marcello Messori

Policy Brief 1/2021

LUISS



4 gennaio 2021

IL PIANO ITALIANO DI RIPRESA E RESILIENZA: COME UTILIZZARE UNA STRAORDINARIA OPPORTUNITÀ¹

Marcello Messori

Il successo di “Next generation – EU” (NG-EU) risulta cruciale affinché, nel periodo post-pandemico, si possa avviare una convergenza e innescare un graduale processo di unificazione fiscale fra stati membri dell’Unione europea (UE). La probabilità di questo successo dipende, soprattutto, dalla capacità dell’Italia di utilizzare i fondi di NG-EU, allocati a suo favore in misura massiccia (grosso modo 209 miliardi di euro, di cui circa 82 come trasferimenti e 127 come prestiti), per arrestare il declino causato da un insieme ormai cristallizzato di ‘colli di bottiglia’. Il programma “Recovery and Resilience Facility” (RRF) gestisce più del 90% dei fondi totali di NG-EU. La costruzione italiana del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che condiziona l’accesso alle risorse del RRF (circa 196 miliardi di euro per l’Italia), svolge perciò un ruolo decisivo nel determinare il futuro della UE e, in particolare, il destino europeo del nostro paese e la conseguente prosperità dei nostri nipoti.

In quanto segue, si sottolineano cinque elementi del Piano Italiano di Ripresa e Resilienza (d’ora in poi, indicato come PIRR) che sono essenziali per assicurarne l’efficienza e l’efficacia. Il primo elemento consiste nella fissazione di obiettivi ambiziosi, che vanno fondati su pochi progetti incentrati sulla combinazione di riforme e investimenti (cfr. il par. 1). Il secondo elemento sottolinea che gli obiettivi e i progetti devono rispondere a chiare priorità e sfociare in una strategia unitaria; il che richiede il coinvolgimento delle istituzioni e dei corpi intermedi, ma deve poi tradursi in forme accentrate di coordinamento (cfr. il par. 2). Il terzo elemento mostra che un’altra condizione essenziale per la selezione di pochi progetti, in grado di realizzare priorità e strategie unitarie, consiste nella cesura fra le spese di emergenza e le riforme e gli investimenti per lo sviluppo e la resilienza di medio-lungo periodo (cfr. il par. 3). Il quarto elemento pone in luce che, per selezionare pochi progetti idonei a soddisfare le caratteristiche fin qui elencate, occorre una *governance* appropriata; e tale *governance* sollecita una distinzione (anche se non una rigida separazione) fra il momento delle scelte strategiche e le fasi di definizione dettagliata e di esecuzione dei singoli progetti (cfr. il par. 4). Il quinto elemento pone l’accento sull’importanza della fase di esecuzione (cfr. il par. 5).

¹ Ringrazio G. Amato, S. Cassese e S. Micossi per gli utili commenti a una prima versione dello scritto.

1. Perché selezionare pochi progetti

Il PIRR deve costituire un elemento di rottura (*game changer*) rispetto all'inerzia, che ha caratterizzato gli ultimi venticinque anni della vita economica e sociale dell'Italia e che ha trovato emblematica rappresentazione nella stagnazione delle varie forme di produttività e nel basso livello di attività della popolazione in età lavorativa. Questa situazione ormai consolidata ha bloccato la crescita del PIL, ha rafforzato diffuse posizioni di rendita, ha lacerato il tessuto sociale causando l'impoverimento di una parte crescente della popolazione e si è accompagnata a un sempre più rapido declino economico e degrado istituzionale. Il PIRR e il conseguente accesso al RRF possono invertire l'involutione dell'Italia solo se combinano, in un disegno strategico coerente e fondato su chiare priorità, progetti caratterizzati da investimenti efficienti (incluse le spese per educazione, formazione e ricerca) e da efficaci riforme.

Il grado di efficienza e di efficacia dei progetti di investimento e di riforma va misurato in termini di un duplice insieme di variabili. Da un lato, vi sono i capisaldi che stanno alla base del programma della Commissione europea, guidata da Ursula von der Leyen: la transizione ecologica e l'innovazione digitale. NG-EU recepisce tali capisaldi, tanto che le Linee-guida per i PNRR richiedono che ogni stato membro della UE utilizzi almeno il 37% dei fondi a esso destinati in progetti 'verdi' e almeno il 20% in progetti innovativi nella digitalizzazione. Per il PIRR si tratta di priorità di particolare rilievo, in quanto sottolineano che le posizioni di relativa forza dell'Italia nella transizione ecologica (per esempio, nell'energia sostenibile e nell'economia 'circolare') possono essere consolidate solo se si saldano con un recupero dei gravi ritardi accumulati nell'innovazione digitale. Dall'altro lato, vi è l'insieme di variabili individuato dalle 'Raccomandazioni specifiche' che sono indirizzate annualmente dalla Commissione europea a ogni stato membro nell'ambito del Semestre europeo. Nel caso dell'Italia, la Commissione stigmatizza da tempo la presenza di 'colli di bottiglia' che ostacolano la crescita; al riguardo, sono emblematiche le "Raccomandazioni" del 2019. Come si è già ricordato (cfr. Messori 2020; Buti-Messori 2020a), i 'colli di bottiglia' investono molteplici ambiti: le inefficienze della Pubblica amministrazione, le lentezze della giustizia, la dimensione troppo piccola delle imprese, la bassa qualità della domanda e dell'offerta di lavoro, le connesse carenze nell'educazione e nella formazione, la scarsa concorrenza in molti comparti dei servizi, l'eccessivo burocraticentrismo, e così via.

I progetti, che vanno inseriti nel PIRR, devono dare una risposta a questo duplice insieme di variabili. E' tuttavia evidente che lo spettro di aree di intervento, definito dagli incroci dell'ideale 'tabella a doppia entrata' così costruita, è troppo esteso per essere affrontato in modo esaustivo mediante il RRF. E' necessaria una drastica selezione che fissi poche priorità. I progetti, inseriti in ciascun PNRR, devono essere infatti in grado di stanziare tutte le risorse finanziarie programmate entro il 2023 e di completare le conseguenti riforme e investimenti entro il 2026. D'altro canto, si tratta di progetti estremamente impegnativi perché mirano a costruire le basi per uno sviluppo sostenibile (sotto il profilo economico, sociale e ambientale) di lungo periodo; e, proprio a causa di alcuni dei suoi 'colli di bottiglia', l'Italia ha difficoltà a realizzare progetti complessi con scadenze ravvicinate. Ecco perché l'efficienza e l'efficacia del PIRR richiede la selezione di un numero limitato di grandi progetti: non più di una decina, ciascuno dei quali articolato in un insieme di riforme e investimenti (incluse le spese in ricerca e in educazione).

2. Perché selezionare i progetti in modo accentrato

La necessità di selezionare una decina di grandi progetti, da specificare poi nel dettaglio riguardo agli stadi di avanzamento e ai tempi e costi di realizzazione delle riforme e degli investimenti che ne sono parte costitutiva, rende ancora più difficile e – al contempo – più cogente la definizione di una strategia e delle connesse priorità.

Se è chiamato a fungere da *game changer* rispetto all'inerzia dell'Italia, il PIRR deve mobilitare le istituzioni e i corpi intermedi che godono di punti di osservazione e di informazioni privilegiate rispetto ai consolidati 'colli di bottiglia' e alle posizioni di rendita annidate nei gangli del sistema economico-sociale nazionale. Si tratta, in particolare, di raccogliere le esigenze e le ipotesi di progetto avanzate sia dai ministeri e dagli enti regionali e locali, che sono competenti nelle materie rilevanti, sia dalle rappresentanze dei principali attori economici e sociali. Un tale processo solleva, tuttavia, due gravi problemi: innanzitutto esso porta, per definizione, a una dispersione delle proposte decentrate lungo una molteplicità di direttrici tendenzialmente sconnesse quando non reciprocamente incompatibili; inoltre esso rischia di fungere da veicolo per il consolidamento, anziché per lo smantellamento, di quegli interessi particolari che creano i più volte citati 'colli di bottiglia' e rafforzano le posizioni di rendita. Pertanto, la mobilitazione delle istituzioni e dei corpi intermedi deve essere incanalata, *ex ante*, mediante la determinazione di un perimetro strategico ben circoscritto, entro cui collocare le proposte; e il relativo compito va addossato a chi ha la responsabilità di rappresentare e perseguire gli interessi collettivi in una democrazia quale quella italiana, ossia il Parlamento e – soprattutto – il governo.

I compiti dei rappresentanti della volontà popolare non possono, però, esaurirsi nella definizione di un preliminare perimetro strategico. Avvalendosi anche degli stimoli offerti dalle esigenze e dalle ipotesi di progetto delle istituzioni e dei corpi intermedi, il governo italiano deve trasformare il perimetro strategico in una strategia cogente che generi poche priorità in grado di fungere da criterio selettivo per l'individuazione di una decina di grandi progetti, da definire nelle loro linee generali. Questi progetti potranno essere la traduzione di obiettivi che erano già parte del programma di medio-lungo periodo del governo, il frutto di proposte elaborate dalle istituzioni o dai corpi intermedi, la combinazione fra obiettivi governativi e sollecitazioni provenienti 'dal basso'. Il punto cruciale è che ciascuno dei dieci progetti, selezionati dal governo italiano e definiti nelle linee generali, dia una risposta efficace a uno o più degli incroci di quella 'tabella a doppia entrata' derivante dall'asse strategico della Commissione (transizione ecologica e innovazione digitale) e dalle 'Raccomandazioni specifiche' per l'Italia.

Le precedenti considerazioni portano a una prima conclusione: è necessaria una strategia accentrata e unitaria che selezioni pochi grandi progetti strategici in grado di caratterizzare il PIRR; per quanto definiti nelle sole linee generali, tali progetti devono basarsi su riforme e investimenti in grado di produrre cambiamenti innovativi e di lungo termine nell'economia e nella società italiane.

3. Perché i progetti vanno proiettati nel lungo termine

Per soddisfare l'ultima condizione, è necessario che i grandi progetti strategici italiani segnino una discontinuità rispetto agli interventi di emergenza che hanno caratterizzato il 2020. Il PIRR non può essere utilizzato per offrire incentivi a tutte le imprese in difficoltà, per prolungare le garanzie statali sui prestiti e le esenzioni fiscali, per

rafforzare temporanei ammortizzatori sociali, per assicurare un generico sostegno alle fasce di popolazione con reddito basso o nullo, per erogare indifferenziati sussidi a tutte le attività produttive di aree territoriali svantaggiate. Questi interventi, che – almeno in linea di principio, se non nella loro effettiva esecuzione – sono giustificati dalle due ondate pandemiche abbattutesi sull’Italia fra marzo e giugno 2020 e da settembre fino a oggi (inizio di gennaio 2021) e che dovranno essere in parte erogati anche in futuro, non vanno confusi con gli interventi finalizzati alla rimozione dei ‘colli di bottiglia’ del nostro paese per almeno due ragioni. La prima è che i fondi, allocati dal RRF sulla base dei PNRR, finanziano progetti che devono essere conclusi entro il 2026 e non spese pubbliche permanenti. La seconda ragione è che tali fondi devono essere utilizzati non per le spese correnti (tranne quelle per la ricerca e per l’educazione o la formazione, che sono così contabilizzate) ma per realizzare investimenti, a meno che le spese correnti non siano uno strumento essenziale per l’attuazione di riforme strategiche.

Ciò significa che gli incentivi alle imprese possono essere parte, non predominante, dei grandi progetti del PIRR solo se funzionali a cambiamenti tecnico-organizzativi per innovazioni in attività strategiche (specie quelle a basso impatto ambientale) oppure se funzionali a salti dimensionali di imprese efficienti ed orientate all’imitazione degli innovatori di frontiera; e – analogamente – gli incentivi al settore finanziario vanno limitati allo sviluppo di quei servizi finanziari non-bancari che sono funzionali alla riorganizzazione innovativa ed ecologica delle imprese. Inoltre, i grandi progetti del PIRR non sono compatibili con i pur auspicabili interventi permanenti di *welfare* per il contrasto alla disoccupazione e al suo impatto sociale; essi possono sostenere redditi di varie tipologie di lavoratori solo in funzione di specifici programmi di formazione che innalzino il tasso di partecipazione e riquilichino la qualità dell’offerta di lavoro, così da allinearla alla miglior composizione della domanda di lavoro indotta dalle riorganizzazioni ecologiche e innovative dei processi produttivi. Infine, anche gli interventi di riequilibrio territoriale possono rientrare nei grandi progetti del PIRR solo se finalizzati al rafforzamento dell’offerta educativa e al sostegno di attività innovative ed ecologiche.

Queste considerazioni sono rilevanti anche riguardo all’utilizzo di una parte dei prestiti, previsti dal RRF a favore dell’Italia, per interventi ‘sostitutivi’ anziché ‘aggiuntivi’. Una scelta del genere, probabilmente comune ad altri stati membri, è dettata dalla comprensibile esigenza di tenere sotto controllo il *deficit* pubblico e di non appesantire ulteriormente il già abnorme rapporto italiano debito pubblico/PIL (ormai avviato a superare il 160%). Fermo restando che la soluzione migliore sarebbe quella di ‘tagliare’ le voci inefficaci di spesa del bilancio pubblico italiano ordinario e di compensare tali tagli con un uso totalmente ‘aggiuntivo’ dei progetti del PIRR, la ‘sostituzione’ deve almeno soddisfare due condizioni. La prima è che nei grandi progetti non si sostituiscano spese correnti ordinarie ma, tutt’al più, investimenti già finanziati o programmati nel bilancio pubblico. La seconda condizione è che questi investimenti siano selezionati e ridisegnati in modo da risultare omogenei rispetto alle priorità del progetto del PIRR, in cui sono inseriti.

4. Perché la *governance* è cruciale

Si è già chiarito che, nelle loro linee generali, i pochi grandi progetti del PIRR devono essere selezionati dal governo, in quanto sostenuto dalla maggioranza dei rappresentanti della volontà popolare, in conformità a ben definite priorità strategiche. Ognuno di tali progetti va, però, anche declinato nelle sue specificità operative e

articolato nei suoi vari stadi di avanzamento. Ciò richiede un lavoro analitico che coinvolga alte competenze tecniche. Il governo non può svolgere direttamente questo compito. E', quindi, necessario affidare sia la specificazione dei singoli progetti sia la responsabilità per una loro adeguata attuazione a un piccolo gruppo dedicato di esperti. Ne deriva che la *governance* appropriata ed efficace per la predisposizione e l'attuazione del PIRR deve fondarsi su due forme organizzative che sono distinte anche se legate da molteplici interazioni.

In conformità a quanto è stato deciso a livello europeo, la prima forma organizzativa è costituita da una 'cabina di regia' interna al governo; e, come emerge dall'esperienza di vari paesi della UE, il coordinamento di tale 'cabina di regia' va attribuito a specifici Ministeri competenti in materia (esempio tipico: il Ministero dell'Economia) o alla Presidenza del Consiglio a seconda dei peculiari equilibri politico-istituzionali nazionali. In Italia i compiti della 'cabina di regia' consistono – in prima battuta – nel fissare le strategie e le priorità e nel definire le linee generali dei grandi progetti del PIRR.

La seconda forma organizzativa (la struttura tecnica) ha il compito di tradurre le priorità e la definizione generale dei progetti in un insieme dettagliato di riforme e di investimenti che specificano i contenuti di ogni progetto e ne definiscono i vari stadi da realizzare nei tempi previsti. La struttura tecnica deve allegare, a ogni progetto, un'ipotesi dei costi e della loro scansione temporale. Essa va coordinata da un ristretto nucleo di esperti, designati e nominati dalle più alte cariche istituzionali italiane. Per rendere operativo ciascuno dei dieci grandi progetti, è necessario che i coordinatori possano contare su altrettanti piccoli gruppi di collaboratori scelti fra membri della Pubblica amministrazione e fra ricercatori esterni. Come emergerà anche dall'analisi del prossimo paragrafo, la combinazione fra componenti della Pubblica amministrazione e ricercatori esterni pone problemi delicati. Si tratta infatti di realizzare un difficile equilibrio che porti al cruciale coinvolgimento della macchina amministrativa per la definizione e l'attuazione delle varie riforme e investimenti, all'aggiramento delle inefficienze e dei blocchi della Pubblica amministrazione e al ricorso a competenze meno condizionate da vincoli politico-istituzionali. In ogni caso, anche i componenti 'interni' ed 'esterni' dei corrispondenti gruppi vanno nominati mediante procedure che ne garantiscano una piena legittimazione.

Una volta redatto nel dettaglio, ciascun progetto deve confluire nel piano complessivo. Per trasformarsi nel progetto di PIRR, questo piano va approvato dalla 'cabina di regia' che ha, in particolare, il compito di attribuire uno stanziamento finanziario a favore di ciascun progetto in funzione dei costi previsti dagli esperti e delle risorse complessive a disposizione. Una volta definito, il progetto di PIRR va sottoposto al voto del governo e del Parlamento e – se approvato - va inviato alla Commissione per il suo vaglio e per la trasmissione al Consiglio della UE.

5. Perché l'esecuzione è decisiva

La definizione della *governance* per la predisposizione del PIRR solleva molti altri problemi, ciascuno dei quali richiederebbe un'analisi accurata. Qui mi limito a evocare un ultimo punto: alla struttura tecnica va anche attribuita la responsabilità riguardo all'attuazione dei vari progetti del PIRR e al connesso rispetto dei loro tempi e dei loro costi. Tale responsabilità, che si estingue solo al completamento di tutti i progetti, è di rilievo decisivo in quanto, dopo aver erogato un anticipo pari a circa il 13% dei finanziamenti previsti dai diversi PNRR approvati dal

Consiglio della UE (per l'Italia, un massimo di circa 26 miliardi di euro), i successivi prestiti o trasferimenti europei a favore di ogni stato membro sono strettamente condizionati al rispetto dei risultati qualitativi intermedi (i *milestone*) e degli avanzamenti quantitativi (i *target*) previsti per ciascun progetto. Pertanto, l'Italia potrà effettivamente accedere ai fondi del RRF (i 196 miliardi di euro citati all'inizio dello scritto) solo se saprà realizzare i progetti del PIRR nei tempi e con i costi programmati.

Data la scadente reputazione accumulata rispetto al passato utilizzo dei fondi strutturali europei e data la manifesta difficoltà rispetto all'attuazione delle riforme decise, l'Italia ha l'esigenza di presidiare con estrema attenzione la fase di realizzazione dei progetti del PIRR. Per svolgere questo compito in modo efficace, la struttura tecnica deve instaurare una fattiva cooperazione con le parti della Pubblica amministrazione chiamate – di volta in volta – in causa in relazione ai singoli progetti. Ciò chiarisce due aspetti già menzionati: perché sia così rilevante la selezione dei membri della Pubblica amministrazione da inserire nella struttura tecnica o – per essere più precisi – nei dieci gruppi che ne costituiscono l'ossatura; perché sia così importante definire un efficace equilibrio fra membri 'interni' e membri "esterni" di tali gruppi. Nell'effettuare le loro scelte al riguardo, i coordinatori dovrebbero soprattutto valutare le funzioni di monitoraggio e di verifica che la struttura tecnica sarà chiamata a svolgere.

Per rendere meno astratte le precedenti considerazioni, vale la pena di accennare a un possibile caso specifico. E' ragionevole assumere che uno dei grandi progetti del PIRR farà riferimento alle reti di telecomunicazione. E' noto che le competenze della Pubblica amministrazione sul tema sono spalmate fra vari Ministeri e che le riforme e gli investimenti in materia coinvolgono le competenze di autorità indipendenti di tutela e di regolamentazione. Pertanto gli esponenti della Pubblica amministrazione, inseriti nel gruppo della struttura tecnica che si occupa del problema, devono avere un'autorevolezza di ruolo e di competenza adeguata per attivare la cooperazione fra le varie componenti della Pubblica amministrazione che sono coinvolte e per evitare veti incrociati; inoltre, insieme ai ricercatori "esterni", essi devono interloquire con le autorità indipendenti. Ciò chiarisce anche perché siano importanti le modalità di nomina. Queste ultime servono a disincentivare operazioni di rigetto da parte dei corpi amministrativi.

Conclusioni

I cinque elementi discussi sono essenziali per predisporre e per attuare un PIRR di successo. Essi possono essere, ovviamente, declinati in forme molto diverse da quelle sopra esposte. L'importante è che si valutino con attenzione i vantaggi e le debolezze di ognuna delle soluzioni prospettate. Una sottovalutazione dei problemi rischierebbe, infatti, di condannare l'Italia a un utilizzo inefficiente della straordinaria opportunità offerta da NG-EU e dal suo programma principale RRF (cfr. al riguardo: Buti-Messori 2020b).

Per il nostro paese, perdere una tale opportunità avrebbe conseguenze particolarmente gravi all'uscita dall'emergenza e – soprattutto – nella fase di consolidamento della ripresa europea. In quella fase, di fronte all'incapacità dell'Italia di superare i suoi 'colli di bottiglia' anche mediante lo straordinario aiuto europeo e di collocarsi così su un sentiero di riforme e di convergenza, gli altri stati membri della UE e dell'euro area aumenterebbero le pressioni sulla BCE e sulla Commissione europea per ridimensionare le politiche monetarie e fiscali ultra-espansive. I massicci acquisti di titoli del debito pubblico da parte della BCE verrebbero gradualmente

raffreddati, le iniziative di T-LTRO e di temporanea attenuazione della regolamentazione bancaria sarebbero rallentate, il NG-EU rimarrebbe un'iniziativa *una tantum* anziché il primo tassello di un processo di unione fiscale, i vincoli fiscali sostitutivi del 'Patto di stabilità e crescita' (per esempio, la regola della spesa) risulterebbero ancora più severi per i paesi con eccessivo debito pubblico e con basso potenziale di crescita. L'Italia accelererebbe il suo attuale declino sotto lo schiacciante fardello di un debito pubblico divenuto insostenibile, di un settore produttivo stretto fra mancate innovazioni e fallimenti, di un settore bancario oberato da crediti problematici (NPL) e da un'eccessiva detenzione di titoli pubblici nazionali.

Le precedenti considerazioni implicano che la sfida, a cui il governo italiano è chiamato a rispondere, non consente di disperdere i finanziamenti europei in molteplici rivoli al fine di guadagnare tempo e superare le scadenze politico-istituzionali dei prossimi mesi. La posta in gioco è il futuro del nostro paese e la prosperità dei nostri nipoti; essa richiede, quindi, scelte di rottura e il perseguimento di una strategia innovativa di cambiamento di lungo periodo.

Riferimenti

Buti, M. and M. Messori (2020a), “Next Generation – EU: Italy must not miss this opportunity”, *SEP Policy Brief*, August, n. 34; trad. it. “Questa volta l’Italia non può sbagliare”.

Buti, M. and M. Messori, “Implementing the Recovery and Resilience Plans: The case of Italy”, *SEP Policy Brief*, November, n. 39; trad.it. “Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell’Italia”.

Messori, M. (2020), “The ‘Next Generation – EU’ breakthrough: Opportunities and risks for Italy”, *SEP Policy Brief*, June, n. 31; trad.it. “La svolta ‘Next Generation – EU’: Opportunità e rischi per l’Italia”.