

IL RECOVERY PLAN DELL'ITALIA

Una prima analisi*

Gianfranco Viesti
Maggio 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Il Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza (PNRR) dell'Italia è un documento di grande importanza. Lo è per la sua dimensione. L'Italia è un rilevante beneficiario dall'iniziativa Next Generation EU, grazie ai criteri di riparto delle risorse; inoltre, a differenza di Francia, Germania e Spagna, ha deciso di attivare da subito anche la componente di prestiti del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RFF). Questo fa sì che il PNRR comprenda risorse europee per 191 miliardi, contro i 70 della Spagna, i 41 della Francia e i 28 della Germania. Inoltre, programma ulteriori 30,6 miliardi di un »Fondo Complementare«, riveniente da risorse di bilancio. Il PNRR copre quasi interamente gli ambiti di azione pubblica, a differenza di quelli degli altri grandi paesi che sono più focalizzati.

Il PNRR include anche interventi per 53 miliardi per i quali erano già disponibili risorse nazionali, che non rappresentano quindi progetti »nuovi«; nel Piano non è più presente l'indicazione di dettaglio di questi interventi in ogni Missione, né il Piano fornisce indicazioni sui possibili riutilizzi di queste risorse ora sostituite dai finanziamenti comunitari. Ciononostante, il Piano attiva una capacità di spesa per investimenti nettamente superiore a quella registrata nel paese in particolare negli anni Dieci.

La struttura e gli elementi del Piano risentono del suo processo di redazione. Le difficoltà sono apparse evidenti nell'estate del 2020, dato che l'Italia non disponeva di programmazioni di medio e lungo e termine in molti ambiti rilevanti, dall'istruzione alla sanità alle politiche industriali. Le politiche pubbliche sono state a lungo caratterizzate da esigenze di contenimento della spesa e quindi di una loro ridimensionamento, senza la definizione di obiettivi di lungo termine. Il dibattito politico era da lungo tempo concentrato su misure capaci di attivare consenso di breve periodo; i partiti politici non avevano costruito »visioni« del paese; il complessivo dibattito politico-culturale seguiva le stesse linee. Il governo era alle prese con le priorità della pandemia e della crisi economica.

Il Piano è nato così senza una visione del paese a cui tendere, e ha conservato questa caratteristica. Il governo Conte era partito con una raccolta di progetti già disponibili; poi aveva lavorato ad un loro assemblaggio, pervenendo ad una prima provvisoria versione del Piano il 15.1.2021. La disponibilità del testo ha determinato un intenso, positivo, lavoro di analisi da parte del Parlamento, e una interessante discussione pubblica nel paese. Tuttavia, il 13.2.2021 il governo Conte è stato sostituito dal governo Draghi, forte di una amplissima maggioranza parlamentare; a giudizio di molti commentatori il cambio di governo è stato collegato anche alla volontà di modificare i soggetti con il potere di programmare e gestire il Piano. Il governo Draghi ha presentato alle Camere la versione finale del PNRR solo poche ore prima dell'approvazione parlamentare e dell'invio alla Commissione Europea, avvenuto il 30.4.2021.

Il PNRR nella sua versione finale è stato quindi elaborato, con il prevalente contributo di Ministri di estrazione tecnica, senza confronto pubblico e politico. Una scelta estremamente discutibile, che ha impedito agli estensori sia di giovare di competenze tecniche diffuse nel paese sia di condividere le decisioni prese con le forze economico-sociali e più in generale con i cittadini. Non è dunque un Piano condiviso. Questo è molto importante perché il suo successo dipenderà non solo dalla spesa, ma dalla capacità di modificare le aspettative, indurre maggiore fiducia da parte dei cittadini, maggiori investimenti da parte delle imprese.

Il PNRR si configura più come una operazione tecnica che politica, più di modernizzazione che di trasformazione. Una operazione di rilancio economico, molto fiduciosa sull'azione degli attori di mercato, favorita da semplificazioni e accrescimento della concorrenza; senza tuttavia ambizioni di disegnare un diverso ruolo per l'azione pubblica e di trasformazione delle sue strutture economico-sociali, tali da incidere sulle cause profonde delle difficoltà dell'economia e della società italiane e sulle profonde, crescenti, disuguaglianze che la attraversano.

Il Piano pone grande enfasi, maggiore che nella versione precedente, al tema delle »riforme strutturali«, in particolare pubblica amministrazione, giustizia e concorrenza. I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, si dice, »sono innanzitutto piani di

* L'analisi è basata sul testo del PNRR inviato alle Camere il 26.4.2021.

riforme». E' previsto che esse possano provocare un aumento del PIL rispetto allo scenario base, nel »lungo periodo« di 3,3 punti; una previsione che lascia alcune perplessità. Per quanto riguarda gli interventi sulle pubbliche amministrazioni, essi sono orientati molto più ad obiettivi di semplificazione, di maggiore accessibilità, di potenziamento digitale – in larga misura opportuni – ma senza un suo strutturale potenziamento, anche in termini quantitativi (sono previsti alcuni inserimenti di personale a tempo determinato) e senza un accrescimento delle sue capacità di programmazione, attuazione, gestione, anche attraverso un maggiore orientamento ai risultati.

Per quanto riguarda i temi centrali del fisco, degli ammortizzatori sociali e della regolazione del mercato del lavoro il Piano rinvia a successivi provvedimenti. Non affronta il tema delle relazioni fra governo centrale e amministrazioni regionali, assai problematiche, essenziali sia per la qualità dell'azione pubblica sia per la stessa attuazione del Piano; accenna solo all'attuazione, ancora largamente incompleta, delle norme sul »federalismo fiscale«.

Il Piano rispetta gli orientamenti comunitari nel privilegiare le transizioni verde e digitale, e ripartisce le risorse disponibili in misura complessivamente ragionevole su sei grandi missioni. Nell'ambito di queste sei missioni la spesa è organizzata in 16 componenti, che includono un numero molto ampio di linee progettuali; esse si traducono in molte centinaia di singoli interventi. Il Governo ha scelto di coprire tutti i possibili ambiti di intervento: una scelta comprensibile per le diffuse necessità, ma che frammenta molto le risorse e rende la sua attuazione particolarmente problematica. La presenza di un numero elevatissimo di interventi richiede una loro specifica analisi e valutazione per poter formulare più compiuti giudizi di insieme sul Piano. Una analisi che richiederà tempo e un approfondito dibattito pubblico, e che non è ancora possibile, dato che non sono ancora disponibili le schede progettuali degli interventi. Inoltre, nel Piano in diversi casi non sono indicati specifici target di risultato.

Per quanto riguarda il rilancio del sistema produttivo, coerentemente con la sua impostazione molto fiduciosa sulle dinamiche di mercato, il Piano si affida principalmente ad incentivi alle imprese: essi valgono circa 35 miliardi. Sono privi di significative condizionalità, tranne che per la generale indicazione di privilegiare l'occupazione giovanile e femminile. Il Piano non disegna quindi una compiuta »politica industriale« coerente con le transizioni verde e digitale. Non affronta il centrale tema della crescita dimensionale delle imprese. Indica tuttavia specifiche necessità di potenziamento dell'apparato produttivo in alcuni ambiti, a cominciare dallo spazio, da ambiti delle produzioni energetiche; prevede interventi su alcune »filieri« produttive.

Il Piano ha come grandi obiettivi trasversali la riduzione delle disparità generazionali, di genere e territoriali. Destina al Mezzogiorno il 40 % della complessiva spesa territorializzabile, pari a 82 miliardi, accrescendo sensibilmente le possibilità di spesa in conto capitale nell'area. A questi interventi andranno poi sommati quelli dei fondi strutturali e del fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione per il periodo 2021–27 (anche se in

passato tale spesa si è rivelata quasi sempre sostitutiva di mancata spesa ordinaria): una loro programmazione coerente con il Piano sarà della massima importanza.

Tuttavia, tranne alcune eccezioni, non è disponibile il dettaglio per specifici interventi degli 82 miliardi, il che rende più difficile tanto valutare il complessivo disegno di intervento quanto monitorare la sua attuazione; né è presente l'indicazione nel testo del PNRR di quanto dei 53 miliardi di interventi già finanziati siano inclusi in questa cifra. Il Piano non interviene sulle grandi disparità territoriali in alcuni grandi sistemi pubblici (università, sanità) e sui conseguenti fenomeni di mobilità. L'impatto territoriale dipenderà in misura cruciale dai criteri con i quali saranno costruiti i bandi previsti in molti interventi per l'allocatione delle risorse. Nel Piano non sono fornite indicazioni, ad esempio di quote garantite di riparto: circostanza non coerente con la previsione degli 82 miliardi. Il rischio è che essi possano privilegiare il cofinanziamento e la compartecipazione dei privati (già previsto come criterio in alcuni casi) e la rapida cantierabilità dei progetti, allocando le risorse verso i territori con l'economia più forte. Complessivamente il PNRR prevede nello scenario più favorevole una modesta riduzione delle disparità territoriali in Italia: la quota del Sud sul PIL dovrebbe passare dal 22 % del 2019 al 23,4 % del 2026; più intenso dovrebbe essere l'impatto sull'occupazione giovanile e femminile.

Come ricordato, il PNRR indica solo in alcuni casi i target dei suoi interventi sulla effettiva disponibilità di infrastrutture e servizi per i cittadini e per le imprese. In nessun caso sono territorializzati. Ad esempio, pur in presenza di un investimento molto significativo (4,6 miliardi) e di enormi disparità, non è indicato il riparto territoriale dei 228.000 nuovi posti in asili-nido che saranno creati.

Gli impatti dipenderanno non solo dalla spesa in conto capitale prevista dal Piano ma anche da spese correnti per garantire i servizi: ad esempio il PNRR indica la costruzione di nuove tratte ferroviarie, ma non prevede quali servizi saranno effettivamente disponibili. E' cioè carente un esplicito raccordo più esplicito fra gli interventi aggiuntivi previsti e le loro implicazioni per le politiche di bilancio dei prossimi anni; per le necessità di finanziamento delle Amministrazioni Comunali o dei servizi sanitari o scolastici che ne derivano. Il rischio è che il Piano dispieghi i suoi effetti in termini di impatto di breve periodo della maggiore spesa prevista, ma solo in parte quelli, più rilevanti, di medio e lungo periodo dovuti ai migliori servizi.

L'attuazione del Piano sarà assai complessa e influenzerà profondamente i suoi risultati. Le tempistiche di spesa del Next Generation sono molto rigide. Si è già ricordato come una quota assai rilevante delle risorse sarà allocata tramite bandi, e non su progetti già individuati. E' prevista una »cabina di regia« nazionale, su cui vengono fornite indicazioni generali; non è chiaro il ruolo delle forze economiche e sociali nel percorso del PNRR. Una parte rilevante della spesa per investimenti (87,4 miliardi stando al Piano) sarà nelle competenze di Regioni ed Enti Locali. Il complesso raccordo con le Regioni per l'attuazione è un tema non ancora affrontato. Il ruolo delle Amministrazioni Comunali appare fondamentale nell'attuazione (ad essi fa capo circa la metà degli investimenti pubblici

in Italia); essi dovranno far fronte ad un carico straordinario di progettazione, esecuzione e controllo di investimenti; molti degli interventi ricadono nelle aree urbane e dovranno essere raccordati per accrescerne sinergie ed efficacia. Ma il tema del loro strutturale potenziamento è affrontato solo in parte.

Gianfranco Viesti è professore ordinario di economia applicata nell'Università di Bari.

CONTATTO

Fondazione Friedrich Ebert Italia

Piazza Capranica 95, 00186 Roma, Italia

info@fes-italia.org

www.fes-italia.org

Facebook: [@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

Le pubblicazioni della Fondazione Friedrich Ebert non possono essere utilizzate come materiale per campagne elettorali.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione non sono necessariamente quelle della Friedrich Ebert Stiftung.