



**Non solo opportunità.
Alcuni punti deboli del PNRR italiano**

di Marcello Messori

Professore di Economia, Luiss Guido Carli

Policy Brief n. 42/2021

Esaminare i punti deboli del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di ciascun Paese membro dell'Unione europea è decisivo per minimizzare le probabilità di incidenti nell'attuazione che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi strategici di Next Generation-Eu, dalla convergenza economica e sociale tra Stati membri all'ambiziosa transizione ecologica e digitale. Proprio la sottovalutazione di quest'ultima sfida è un rischio comune a tutto il continente. Tale prima criticità, nel caso specifico dell'Italia, è aggravata dal fatto che il PNRR non alloca risorse adeguate per incentivare la ristrutturazione dell'apparato produttivo nazionale e per facilitare una maggiore articolazione dei mercati finanziari. Nel Policy Brief, si rileva una seconda criticità: se l'ingente ammontare di risorse pubbliche europee e italiane mobilitate non sarà utilizzato in modo efficace ed efficiente, dopo il 2023 il rischio è di ritrovarsi con un Paese che sarà ancora più indebitato ma che non avrà rafforzato il proprio tasso potenziale di crescita. La terza criticità risiede nella possibilità che le riforme non incidano sull'effettivo funzionamento della nostra burocrazia e della nostra giustizia e sulle strutture di mercato. Quarta e ultima criticità: l'insufficiente attenzione ai processi di monitoring, cioè il monitoraggio in corso d'opera che segnali, nel più breve tempo possibile, ritardi o distorsioni di attuazione.



Ho già avuto modo di soffermarmi in varie sedi sulle grandi opportunità che si sono aperte, per l'economia e la società italiana ed europea, grazie ai finanziamenti straordinari di "Next Generation-EU" e, in particolare, del suo più importante programma, il "Recovery and Resilience Facility" (RRF). È stato anche già detto molto sui rilevanti impegni che l'Italia si è assunta con il suo "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR) che, come nel caso dei Piani di tutti gli altri stati membri dell'Unione Europea (UE), ha specificato i progetti (ossia la combinazione di riforme, investimenti pubblici e sostegno agli investimenti privati) da finanziare con i fondi del RRF e da attuare entro il 2026 in tempi e con modalità predefinite e vincolanti. Queste analisi hanno chiarito che, specie nel caso dei maggiori beneficiari dei prestiti e dei trasferimenti europei (quali l'Italia), il successo nella realizzazione dei Piani nazionali innescherebbe processi di convergenza economica e sociale all'interno della UE con un conseguente aumento dei tassi di crescita del PIL, correzioni dei principali squilibri macroeconomici in essere e riduzione delle disuguaglianze. Inoltre, per la UE nel suo complesso, la piena attuazione dei PNRR getterebbe le basi per l'ambiziosa transizione ecologica e digitale che è stata il fondamento del programma della Commissione europea, presieduta da Ursula Von der Leyen, e che è diventata l'obiettivo centrale del RRF. Infine, nel lungo periodo, la temporanea centralizzazione della politica fiscale indotta da "Next generation-EU" potrebbe diventare il primo e cruciale tassello per un accentramento permanente della politica fiscale a livello europeo e per il connesso compimento dell'integrazione europea.

Tali prospettive impongono di esaminare con grande attenzione i potenziali punti deboli dei PNRR degli Stati membri, al fine di rendere possibili correzioni precoci minimizzando così la probabilità di incidenti nell'attuazione che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi strategici sopra elencati. Come è noto, l'Italia è lo Stato della UE che beneficia del maggior ammontare assoluto di finanziamenti europei ed è l'unico grande Paese ad avere previsto il completo utilizzo di questi finanziamenti (sia in forma di prestiti che di benefici). Pertanto, il successo del PNRR italiano è una condizione necessaria per il successo del RRF; e l'esame dei punti deboli dei progetti italiani assume grande importanza. Ecco perché, in quanto segue, non prendo in considerazione gli aspetti positivi del nostro PNRR ma insisto su quattro criticità che richiedono una specifica attenzione e sollecitano qualche ridefinizione.

Gli impatti sottovalutati della transizione ecologica e digitale

Le modalità della transizione ecologica e digitale, disegnate dal RRF, comportano sfide molto impegnative per tutti i Paesi coinvolti. Basti considerare che, per ridurre i ritardi nell'innovazione digitale della UE rispetto agli Stati Uniti e alla Cina, per soddisfare il taglio del 55% nelle emissioni di CO2 entro il 2030 e per azzerarne l'impatto entro il 2050, sarà necessario attuare una radicale riorganizzazione dei processi produttivi europei fondata sull'accelerata sostituzione di quote ingenti di capitale fisso e sull'uso di risorse umane con nuove specializzazioni. Prova ne sia che il RRF impone che il perseguimento degli obiettivi "verdi" e digitali assorba, come minimo, poco meno del 60% delle risorse complessive del programma; e, sommando a questa quota le spese connesse da destinare alla formazione e



riqualificazione della forza lavoro e all'inclusione sociale, si ha che molto più dei 2/3 delle risorse del RRF sono destinate alla transizione e a fattori contigui. Nonostante tale concentrazione allocativa, è stato calcolato che i finanziamenti europei saranno in grado di coprire una parte modesta degli investimenti e delle spese correnti richieste. Fra il 2022 e il 2026, il settore privato dovrebbe infatti mobilitare un quintuplo delle risorse allo scopo offerte dal RRF.

La dimensione della sfida è stata finora sottovalutata dai governi nazionali. L'impennata nei prezzi delle materie prime e le interruzioni nelle catene internazionali del valore dovute alla pandemia appaiono come la punta di un iceberg. Le tensioni inflazionistiche del post-pandemia sono, infatti, indicatori di cambiamenti più strutturali che portano a irreversibili ricomposizioni dell'offerta e della domanda aggregate e a ulteriori polarizzazioni nella distribuzione dei redditi e delle ricchezze. Se si proponesse di gestire sconvolgimenti di questa portata rallentando i processi di transizione, la UE si condannerebbe a una posizione marginale sul piano internazionale. Essa rimarrebbe, infatti, schiacciata dall'aggressiva competizione tecnologica fra Stati Uniti e Cina e risulterebbe incapace di valorizzare i suoi indubbi vantaggi sul terreno dell'ambiente, della regolamentazione e del welfare state.

Le specificità italiane

Quanto detto vale, in particolare, per l'Italia. Il nostro Paese gode di posizioni di vantaggio comparato rispetto alla già eccellente media della UE e dell'euro area in termini di "economia circolare" e di energie sostenibili. Tuttavia, gli obiettivi del RRF e – almeno in parte – del nostro PNRR sottolineano che l'economia italiana deve superare almeno tre fattori di grave debolezza.

In primo luogo, a fronte di un nucleo di attività sulla frontiera dell'innovazione tecnologica, **la maggior parte delle imprese italiane è di piccola o piccolissima dimensione** e ha un'organizzazione produttiva tradizionale, che negli ultimi venti anni ha comportato una stagnazione nelle varie forme di produttività; ciò vale soprattutto per il settore dei servizi ma riguarda anche componenti rilevanti del settore manifatturiero. Pertanto, se vuole misurarsi con la transizione digitale e ripristinare un'adeguata dinamica della produttività, gran parte delle imprese italiane deve attuare processi di aggregazione e di ristrutturazione molto più profondi di quelli richiesti in altri grandi Paesi dell'euro area. Per giunta, anche una quota del ristretto numero di imprese italiane di eccellenza dovrà misurarsi con costose riconversioni produttive. Basti pensare a quelle imprese, operanti nei comparti della meccanica di precisione o in comparti contigui, che presiedono fasi produttive ad alto contenuto tecnologico nelle catene internazionali ed europee dell'automotive e che dovranno misurarsi con il passaggio alla produzione di auto elettriche.

In secondo luogo, ancor più degli altri grandi Paesi dell'euro area, **l'Italia ha mercati finanziari non-bancari sottodimensionati**. La schiacciante maggioranza delle imprese italiane ha una struttura finanziaria incentrata sull'autofinanziamento e sul debito bancario; nonostante la sua recente e forte crescita, il mercato dei corporate bond è ancora



sottodimensionato; i mercati azionari coinvolgono un ristretto numero di imprese private nazionali; gli investitori istituzionali sono deboli e hanno allocazioni di portafoglio molto prudenziali. Una tale articolazione finanziaria, che si accompagna ad assetti proprietari incentrati sulla figura dell'imprenditore capo-famiglia, è inadeguata per rendere disponibili le risorse necessarie alle ristrutturazioni, aggregazioni e innovazioni tecnologiche. Ne deriva che la già difficile scommessa di realizzare gli investimenti pubblici, inseriti nel PNRR, si combina con un insufficiente sostegno agli ingenti investimenti privati che sarebbero necessari per completare cambiamenti così profondi.

Infine, il mercato italiano del lavoro è caratterizzato da uno dei più bassi tassi di attività fra i Paesi economicamente avanzati; per giunta, la domanda di lavoro penalizza i giovani e le figure a più elevata professionalizzazione e l'offerta di lavoro denuncia una forte incidenza di lavoratori maturi o anziani con competenze tradizionali e di lavoratori con bassa educazione e con basse qualifiche. A fronte delle radicali riorganizzazioni produttive imposte dalle transizioni "verde" e digitale e sopra accennate, queste caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro causano "colli di bottiglia" molto distorsivi.

Il PNRR italiano riconosce le tre debolezze esaminate nel disegno delle riforme generali che si propone di realizzare. Tuttavia, diversamente da quanto sarebbe auspicabile, **non alloca risorse significative per incentivare la ristrutturazione dell'apparato produttivo nazionale e per facilitare una maggiore articolazione dei mercati finanziari.** Per giunta, oltre a essere quantitativamente insufficienti, le risorse destinate all'educazione dei giovani e alla formazione e riqualificazione dei lavoratori non rispondono a disegni ben definiti e sistematici.

Debito e spesa pubblica

Le ultime considerazioni potrebbero suggerire che il Governo italiano si sia scontrato con vincoli quantitativi stringenti. Al contrario, sia nella gestione della pandemia che nella stesura del PNRR e di iniziative normative nazionali, l'Italia ha puntato – forse inevitabilmente, dato l'impatto della pandemia – su forti e poco selettivi incrementi della spesa pubblica al fine di sostenere i redditi delle imprese e delle famiglie. Così, nonostante il già abnorme livello nel rapporto fra debito pubblico e PIL preesistente alla pandemia, il nostro è stato il Paese membro dell'euro area che ha fatto segnare il maggior incremento di tale rapporto nel 2020. Inoltre, come si è già ricordato, l'Italia è il maggiore beneficiario del RRF (con circa il 28% del totale dei fondi a disposizione) e ha scelto – diversamente da tutti gli altri grandi Paesi dell'euro area – di utilizzare non solo i relativi benefici (69 miliardi di euro ai prezzi di fine 2018) ma anche l'intero ammontare dei relativi prestiti (122,5 miliardi sempre ai prezzi di fine 2018). Infine, il Governo italiano ha costituito un Fondo nazionale aggiuntivo per oltre 30 miliardi di euro e ha varato un Documento di economia e finanza (DEF) e una proposta di Legge di bilancio che prevedono consistenti spese pubbliche in disavanzo.

Se tale ingente ammontare di risorse sarà effettivamente erogato dalla UE (per la parte di sua competenza) ma non sarà utilizzato dall'Italia in modo efficace ed efficiente, **dopo il 2023 il rischio è di ritrovarsi con un Paese che sarà ancora più indebitato ma che non avrà**



rafforzato il proprio tasso potenziale di crescita. Questa eventualità è molto preoccupante perché, in quell'anno, verranno reintrodotte – pur se in forma rivista – le regole fiscali europee riguardanti i bilanci nazionali e vi sarà un rallentamento (se non un cambiamento di segno) nella politica monetaria espansiva attuata negli ultimi sette anni dalla Banca centrale europea. Ciò rende ancora più necessario superare la prima criticità del PNRR italiano, che è stata segnalata alla fine del precedente paragrafo; e richiede l'individuazione di un punto di equilibrio fra sostegno alla crescita economica e riequilibrio dei conti pubblici, così da evitare che la dinamica del debito e della spesa pubblica si configurino come un secondo fattore di criticità.

L'attuazione delle riforme generali e dei progetti specifici

Le considerazioni appena svolte sottolineano quanto sia dirimente un'efficace utilizzazione delle risorse del PNRR per il futuro dell'Italia. Al riguardo, va ricordato che il Governo Draghi ha scelto – a mio avviso, correttamente – di dedicare le prime fasi del PNRR soprattutto al varo delle riforme generali e di riservare i più consistenti investimenti pubblici o incentivi agli investimenti privati a fasi successive. Questa scelta, difforme da quella di Paesi come la Germania, è giustificata dal fatto che, in Italia, è necessario attenuare le inefficienze della burocrazia e di molte istituzioni (inclusi i mercati e la giustizia) prima di allocare risorse in investimenti che sarebbero – altrimenti – bloccati o depotenziati a causa di tali inefficienze. È quindi positivo che, nelle scorse settimane, si siano avviate molte delle riforme generali (relative alla giustizia, alla concorrenza, al sistema fiscale, e così via) che erano state inserite nelle prime fasi del PNRR italiano o in protocolli a esso collegati. Ciò consentirà all'Italia di rispettare i primi impegni verso la Commissione europea (in termini di obiettivi quantitativi parziali e di traguardi qualitativi) e di incassare, così, la seconda tranche dei fondi europei del RRF (dopo quella, pari al 13% del totale, ottenuta a fronte dell'approvazione del PNRR da parte del Consiglio UE). Il fatto è che il Governo italiano ha approvato le linee-guida di tali riforme mediante leggi-delega; e che il rimando a deleghe, per quanto necessario e inevitabile nel breve periodo, non va assimilato all'attuazione delle riforme. Il punto è di fondamentale importanza perché i ritardi, accumulati anche di recente dal nostro Paese rispetto al varo dei decreti attuativi e all'effettiva applicazione delle relative norme, sono molto lunghi e talvolta irreversibili. **Pertanto la terza criticità, che pesa sul PNRR italiano, è che le riforme non incidano sull'effettivo funzionamento della nostra burocrazia e della nostra giustizia e sulle strutture di mercato.**

Questa criticità non riguarda solo la valutazione europea rispetto al grado di attuazione delle riforme incluse nel PNRR italiano. Anche se la Commissione non bocciasse nel medio periodo una nostra riforma a causa del suo inadeguato grado di realizzazione, tale inadeguatezza determinerebbe comunque un alto rischio di inefficiente allocazione delle risorse europee da parte dell'Italia. Infatti, delle due l'una: o il Governo italiano ha sbagliato a posporre una parte significativa degli investimenti a una fase successiva alle riforme, oppure l'attuazione e l'applicazione di quelle riforme sono la condizione necessaria per il successo del nostro PNRR. L'evidenza empirica avalla la seconda ipotesi. Molti dati suggeriscono che il



susseguirsi di fasi di recessione (più pesanti della media dell'area) e di quasi-stagnazione dell'economia italiana nell'ultimo ventennio vada attribuito al basso potenziale di crescita che ha caratterizzato il nostro sistema produttivo anche a causa delle inefficienze ambientali; e le riforme possono essere molto utili per rimuovere, almeno in parte, tali "esternalità" negative.

La criticità, che deriverebbe dalla mancata attuazione delle riforme generali approvate nelle loro linee-guida, trova un complemento nell'ambigua ripartizione dei compiti per l'effettiva realizzazione dei progetti del PNRR italiano. Come è noto, molti di questi progetti (costituiti, in genere, dalla combinazione di riforme e investimenti) sono affidati al ministero competente per materia. Spesso il ministero non ha, tuttavia, il compito di attuare direttamente le varie parti dei progetti. Seguendo le procedure vigenti, esso è chiamato ad assegnare ciascuna di quelle parti alle regioni, agli enti locali oppure a imprese o ad altri operatori di mercato. La tendenza dei ministeri, che può essere desunta da esplicite dichiarazioni pubbliche, è di considerare assolta la propria funzione (e, dunque, completati i progetti di competenza) una volta che tutte le componenti di quei progetti sono state assegnate all'esterno e le relative poste finanziarie sono state iscritte nei budget. Come mostra la storia recente (e tutt'altro che esemplare) dell'utilizzo italiano dei Fondi strutturali europei, il nostro Paese si è distinto per la sua incapacità di accedere a una quota consistente di quei fondi, che pure sono finanziati a progetto e non a risultato (come succede col PNRR). Questa semplice constatazione raccomanda un attento controllo, in corso d'opera (come si suole dire), della fase di attuazione di ogni singola parte dei progetti del PNRR italiano da parte di strutture centrali e pubbliche.

Governance: le carenze di monitoraggio

Il Governo italiano ha predisposto vari centri di controllo rispetto all'attuazione delle diverse fasi del PNRR sia presso la Presidenza del Consiglio che presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (e altri ministeri). Come risulta evidente da un esame anche superficiale del funzionigramma del PNRR italiano, la divisione delle competenze e dei compiti è piuttosto ridondante; dunque, non è auspicabile aggiungere presidi rispetto a quelli esistenti. Residua tuttavia un problema rilevante: i centri di sorveglianza, oggi operanti, effettuano sostanzialmente controlli ex ante sulla conformità dei progetti e controlli ex post sulla realizzazione dei progetti e sulla rendicontazione dei relativi costi; è invece carente un monitoraggio in corso d'opera che segnali, nel più breve tempo possibile, ritardi o distorsioni di attuazione. **L'insufficiente attenzione ai processi di *monitoring* individua la quarta criticità del PNRR italiano.** Si tratta di una carenza rilevante, considerato che è decisivo percepire in via pressoché immediata eventuali problemi di attuazione dei diversi progetti al fine di evitare il blocco (anche solo parziale e temporaneo) nell'erogazione dei fondi europei del RRF.