

# Equità ed efficienza, banco di prova del PNRR

## ● Franco Mosconi

Docente di Economia industriale, Università di Parma, Cattedra Jean Monnet,  
<franco.mosconi@unipr.it>

# covid-19 • governo • investimento pubblico • istruzione pubblica • politica economica • ricerca scientifica • spesa pubblica • sviluppo economico • unione europea

● Con la consegna da parte del Governo Draghi del Piano nazionale di ripresa e resilienza alla Commissione europea è stato adempiuto un passaggio fondamentale perché l'Italia possa ricevere i fondi previsti dal NextGenerationEU. Dopo anni di crescita stentata e lo shock socio-economico prodotto dalla pandemia, sono grandi le attese per il rilancio del nostro Paese. Quali sono le misure previste a livello di investimenti e riforme per raggiungere questo obiettivo? I vari interventi consentono di ipotizzare una ripresa dell'Italia nel segno dell'equità e dell'efficienza?

**I**l Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR 2021), che il Governo italiano ha presentato a Bruxelles rispettando la scadenza del 30 aprile 2021, è un documento corposo e complesso: sfiora le 300 pagine e tocca molte questioni di straordinaria importanza per la società e l'economia italiane, rappresentando, a un tempo, un punto di arrivo e di partenza.

È un punto di arrivo nel senso che chiude il processo avviato nella primavera e nell'estate del 2020 con l'approvazione, da parte delle autorità europee, del NextGenerationEU (NGEU), per cui ogni Stato membro doveva presentare il proprio Piano per accedere alla quota di fondi comunitari destinata a ciascuno. Ma è anche – e, forse, soprattutto – un punto di partenza perché disegna il percorso di riforme e investimenti che l'Italia dovrà percorrere da qui al 2026. Non è irragionevole affermare che il difficile, soprattutto per un Paese come il nostro, viene ora.

Il PNRR si apre con una Premessa firmata in prima persona dal presidente del Consiglio, Mario Draghi, e si articola poi in quattro parti: 1. Obiettivi generali e struttura del piano; 2. Riforme e investimenti (a sua

volta suddivisa in due parti: Le riforme e Le missioni); 3. Attuazione e monitoraggio; 4. Valutazione dell'impatto macroeconomico. Questo articolo non si propone di riassumere il PNRR, ma di porne in risalto la filosofia di fondo e i principali interventi, offrendo una prima valutazione sulla sua adeguatezza per curare alcuni dei mali, antichi e più recenti, che colpiscono il nostro Paese, dopo vent'anni di scarsa crescita e un anno e mezzo di devastante pandemia.

Della crescita (che non c'è) ne parla il presidente Draghi sin dalle prime righe della sua Premessa: **«La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale e ambientale.** Tra il 1999 e il 2019, il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9%. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6%. [...] Dal 1999 al 2019, il PIL per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2%, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2 e del 21,3%. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuito del 6,2% tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo» (PNRR 2021, 2).

Altri dati menzionati sui NEET, sul lavoro femminile, sul degrado ambientale, sulla familiarità con le tecnologie digitali confermano il divario fra l'Italia e gli altri grandi Paesi fondatori dell'Europa unita: «Questi ritardi – scrive ancora Draghi – sono in parte legati al calo degli investimenti pubblici e privati, che ha rallentato i necessari processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive» (PNRR 2021, 3). Da qui, il binomio inscindibile costituito da riforme e investimenti che caratterizza il PNRR visto nella sua interezza.

## Gli interventi e le risorse nel PNRR

La massa di risorse stanziata dall'Unione Europea (UE) è davvero ingente: il “Quadro finanziario pluriennale 2021-2027” e il NGEU ammontano, nell'insieme, a circa 1.800 miliardi di euro (cfr Ambrosiano e Balduzzi 2021). In particolare, le risorse disponibili attraverso il NGEU sono pari a 750 miliardi di euro. Il nostro PNRR scende nel dettaglio, precisando che «il programma NGEU comprende due strumenti di sostegno agli Stati membri. Il REACT-EU è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutarli nella fase iniziale di rilancio delle loro economie. Il RRF (Dispositivo per la ripresa e la resilienza) ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 prestiti a tassi agevolati» (PNRR 2021, 10).

In questo contesto, **l'Italia – il primo Paese europeo a essere colpito dalla pandemia – è fra i principali destinatari dei fondi.** È la prima

figura 1

## Le parole chiave del NGEU e del PNRR italiano

Classificazione nel PNRR	Contenuto	Fonte normativa
6 Aree di intervento (Pilastri)	Transizione verde; Trasformazione digitale; Crescita intelligente, sostenibile, inclusiva; Coesione sociale e territoriale; Salute e resilienza economica, sociale, istituzionale; Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani	Regolamento UE RRF (febbraio 2021)
6 Missioni (in linea con i 6 Pilastri) ↓ 16 Componenti	Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute	PNRR Italia
7 Programmi di punta (Flagship programs)	Power up (Accendere); Renovate (Ristrutturare); Recharge and refuel (Ricaricare e ridare energia); Connect (Connettere); Modernise (Ammodernare); Scale-up (Crescere); Reskill and upskill (Dare nuove e più elevate competenze)	EU Annual Sustainable Growth Strategy (settembre 2020)
3 Assi strategici	Digitalizzazione e innovazione; Transizione ecologica; Inclusione sociale	PNRR Italia
3 Tipologie di riforme	Orizzontali o di contesto; Abilitanti; Settoriali	PNRR Italia
3 Priorità trasversali	Le politiche per i giovani; Le politiche per le donne; Ridurre il divario di cittadinanza	PNRR Italia

Fonte: nostra elaborazione dal PNRR

beneficiaria, in valore assoluto, dei due strumenti del NGEU con oltre 200 miliardi di euro, di cui 191,5 dal solo RRF. È seconda, dopo la Spagna, fra i maggiori Paesi dell'UE per la quota di sovvenzioni previste dal RRF rapportate al livello del PIL nel 2019 (4,5% contro il 6,5% della Spagna ma il 2,2% della Francia e lo 0,8% della Germania). Oltre al quadro (europeo e italiano) delle risorse, il primo capitolo del PNRR si sofferma a più riprese sugli obiettivi generali e la struttura del piano. Sono presentate numerose classificazioni, che sono state riepilogate nella Fig. 1 per cogliere i tratti salienti del Piano.

Sebbene il rischio di perdersi in queste classificazioni esista, le priorità emergono con nettezza. **Tre cifre, esposte in grande evidenza, sintetizzano l'allocazione delle risorse del RRF per «assi strategici e priorità trasversali»: alla transizione digitale circa il 27%; alla transizione ecologica circa il 40%; al Mezzogiorno circa il 40%** (PNRR 2021, 13). Il

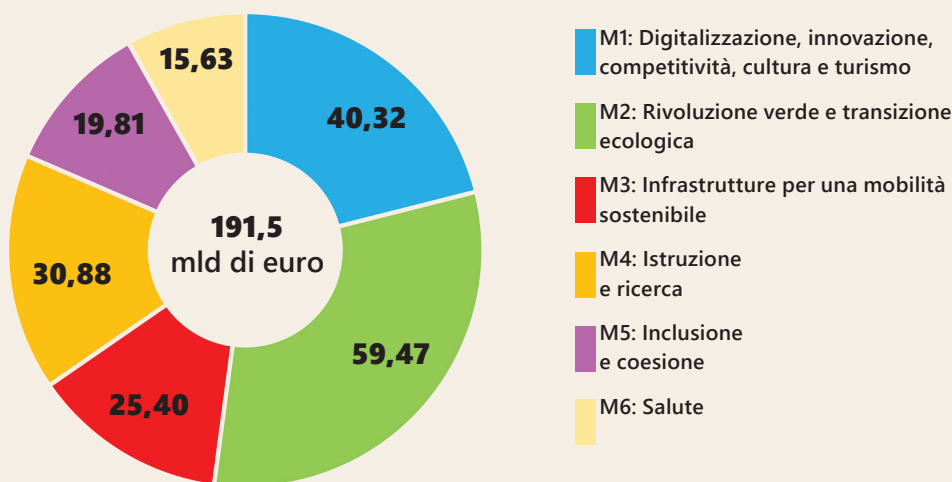
ministro dell’Economia e delle finanze, Daniele Franco, presentando lo scorso 28 aprile il PNRR, ha dichiarato: «**Solo se chiudiamo i divari di genere, generazionali e regionali, possiamo raggiungere una crescita robusta e sostenibile nel medio termine**» (Franco 2021).

Passando all’allocazione più dettagliata delle risorse del Piano, la Fig. 2 (qui sotto) e la Tab. 1 (p. a fianco) danno conto delle scelte di fondo compiute dal Governo italiano, individuando l’ammontare di risorse dedicate alle 6 Missioni e la loro articolazione in 16 Componenti (a loro volta distinte in investimenti e riforme, per un totale di oltre cento progetti).

Un’interpretazione, per così dire, *prima facie* del PNRR italiano è resa possibile proprio dall’esame delle singole Componenti. Ebbene, quella con il valore più elevato – come si può vedere dall’ultima colonna della Tab. 1 – è “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo” (30,57 miliardi di euro). Fra i 25 e i 30 miliardi di euro si collocano le Componenti “Transizione energetica e mobilità sostenibile” e “Rete ferroviaria ad alta velocità/ capacità e strade sicure”. Superano una dotazione complessiva di 20 miliardi l’“Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici” e il “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asilo nido alle università”. Altre importanti componenti superano i 10 miliardi di euro: “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”, “Tutela del territorio e della risorsa idrica”, “Dalla ricerca all’impresa”, “Politiche per il lavoro”, “Infrastrutture

**Allocazione delle risorse RRF alle Missioni**  
(miliardi di euro)

**figura 2**



Fonti della Figura 2 e della Tabella 1: PNRR, Figura 1.10 e Tavola 1.1 (pp. 21-22; nella Tabella i totali potrebbero non coincidere a causa degli arrotondamenti)

tabella 1

## Composizione del PNRR per Missioni e Componenti (miliardi di euro)

M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	PNRR a	REACT-EU b	F. Compl. c	TOTALE d=a+b+c
M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - Turismo e cultura 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
<b>Totale Missione 1</b>	<b>40,32</b>	<b>0,80</b>	<b>8,74</b>	<b>49,86</b>
<b>M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica</b>				
M2C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica	15,06	0,31	0,00	15,37
<b>Totale Missione 2</b>	<b>59,47</b>	<b>1,31</b>	<b>9,16</b>	<b>69,94</b>
<b>M3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile</b>				
M3C1 - Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - Intermodalità e logistica integrata	0,63	0,00	2,86	3,49
<b>Totale Missione 3</b>	<b>25,40</b>	<b>0,00</b>	<b>6,06</b>	<b>31,46</b>
<b>M4: Istruzione e ricerca</b>				
M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - Dalla ricerca all'impresa	11,44	0,48	1,00	12,92
<b>Totale Missione 4</b>	<b>30,88</b>	<b>1,93</b>	<b>1,00</b>	<b>33,81</b>
<b>M5: Inclusione e coesione</b>				
M5C1 - Politiche per il lavoro	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale	1,98	0,00	2,43	4,41
<b>Totale Missione 5</b>	<b>19,81</b>	<b>7,25</b>	<b>2,77</b>	<b>29,83</b>
<b>M6: Salute</b>				
M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale	8,63	0,21	2,39	11,23
<b>Totale Missione 6</b>	<b>15,63</b>	<b>1,71</b>	<b>2,89</b>	<b>20,23</b>
<b>TOTALE</b>	<b>191,50</b>	<b>13,00</b>	<b>30,62</b>	<b>235,12</b>

sociali, famiglie, comunità e Terzo settore”, “Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale”. Quasi tutte le restanti Componenti, infine, si muovono tra i 5 e i 10 miliardi di euro di dotazione.

Ma, vale la pena ripeterlo, quella per singole Componenti è solo un’interpretazione a prima vista, per dare maggior concretezza alle priorità identificate del Governo, perché **ciò che conta è la dotazione complessiva di ognuna delle sei Missioni** (non casualmente modellate sui sei Pilastri voluti dall’UE), nonché il naturale collegamento esistente fra alcune Componenti riconducibili a Missioni diverse (vedremo quello che accomuna ricerca e innovazione). A questo punto, la domanda cambia: c’è coerenza fra la composizione del PNRR e l’indispensabile (ri)partenza dell’Italia?

## Alla ricerca di maggiore efficienza ed equità

L’Italia si trova oggi a dover fare i conti sia con le conseguenze (medico-sanitarie e socioeconomiche) della pandemia, sia con debolezze che vengono da lontano. Alcune di queste (ad esempio l’insufficiente ritmo di crescita della produttività) sono ricordate nella Premessa del PNRR; altre sono evidenziate con chiarezza all’inizio di ogni Missione. Elencarle una di seguito all’altra porterebbe a scrivere il proverbiale *cahier de doléances*, ampiamente e tristemente noto. Più costruttivo è guardare alle tante proposte formulate per non sprecare quella che, per giudizio condiviso, è un’opportunità storica per cambiare in profondità il Paese.

**L’Italia ha da tempo un problema sul piano dell’efficienza e dell’equità (e la pandemia ha acuito le difficoltà): cresce poco e, al contempo, è sempre più diseguale.** Efficienza ed equità sono le due facce di un’unica medaglia, le due forze che plasmano le democrazie liberali occidentali. Ora, se le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR saranno realizzati nei tempi previsti, vivremo in un Paese più efficiente e più equo? Questa ci sembra essere la domanda cruciale.

Ammesso e non concesso che la domanda sia quella giusta, sarebbe consolante potervi rispondere con una ricetta immediata e semplice; consolante ma irrealistico. Dani Rodrik (2007), uno dei più autorevoli economisti contemporanei, saggiamente ricorda che «in quanto scienziati sociali, gli economisti non hanno né la capacità dei fisici di fornire spiegazioni esaustive dei fenomeni che ci circondano, né l’expertise dei medici per prescrivere cure efficaci quando le cose vanno male. Possiamo essere molto più utili mostrando una maggiore autoconsapevolezza dei nostri limiti».

Consapevoli di tutto ciò, **prendiamo in considerazione la Missione 4 “Istruzione e ricerca”, al crocevia fra le ragioni dell’efficienza e quelle dell’equità**, che «mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza,

partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca» (PNRR 2021, 171)<sup>1</sup>.

La prima Componente della Missione – “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asilo nido alle università” – affronta il tema della formazione dei giovani lungo tutto il loro potenziale percorso di studi. Argomenta infatti il PNRR che questa Componente «mira a realizzare gli investimenti materiali e immateriali necessari a colmare o a ridurre in misura significativa in tutti i gradi di istruzione le carenze strutturali sopra descritte, anche grazie all’utilizzo delle risorse già destinate al comparto istruzione che si libereranno come conseguenza della denatalità nell’arco dei prossimi anni» (*ivi*, 173).

I 20 miliardi di euro previsti finanzieranno, fra le altre cose, un piano per gli asili nido (228mila posti in più); l’estensione del tempo pieno e delle mense scolastiche; il potenziamento delle infrastrutture per lo sport a scuola. E ancora: la riforma degli Istituti tecnici e professionali; la riforma del sistema di formazione professionale terziaria (gli ITS paralleli all’università, con un investimento previsto di 1,5 miliardi di euro); la riforma del sistema di orientamento. Per l’università, si interverrà sulle borse di studio a favore degli studenti “meritevoli e bisognosi”, ampliando la platea dei beneficiari e aumentandone l’importo; e si riformeranno anche le classi di laurea e le lauree abilitanti per determinate professioni. Completano il quadro il miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti; l’ampliamento delle competenze e il potenziamento delle infrastrutture (“Scuola 4.0”); la riforma e il potenziamento dei dottorati.

La Missione 4 ha poi una seconda fondamentale Componente: “Dalla ricerca all’impresa”, con una dotazione di 12,92 miliardi. Continuando a utilizzare la nostra bussola (efficienza ed equità), possiamo ricondurla al lato dell’efficienza. Così facendo possiamo idealmente sommarla a “Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo” (30,57 miliardi di euro), che rappresenta la seconda Componente dalla Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”. La combinazione di queste due Componenti, che vale nel complesso oltre 40 miliardi di euro, è di vitale importanza per un Paese che ha saputo conservare una robusta base manifatturiera

Leggiamo infatti che: «La Componente 2 della Missione 1 ha l’obiettivo di rafforzare la competitività del sistema produttivo rafforzandone il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione

<sup>1</sup> Fra le criticità vengono menzionate: carenze strutturali nell’offerta di servizi di educazione e istruzione primarie; *gap* nelle competenze di base, alto tasso di abbandono scolastico e divari territoriali; bassa percentuale di adulti con un titolo di studio terziario; *skills mismatch* tra istruzione e domanda di lavoro; basso livello di spesa in R&S [ricerca e sviluppo]; basso numero di ricercatori e perdita di talenti; ridotta domanda di innovazione; limitata integrazione dei risultati della ricerca nel sistema produttivo (cfr PNRR 2021, 171-173).

attraverso una serie di interventi tra loro complementari» (*ivi*, 98). Inoltre, la Componente 2 della Missione 4 «mira a sostenere gli investimenti in R&S, a promuovere l'innovazione e la diffusione delle tecnologie, a rafforzare le competenze, favorendo la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza» (*ivi*, 190).

In anni (decenni) nei quali la “distruzione creatrice” di schumpeteriana memoria è sempre più la forza che muove nel profondo lo sviluppo economico, sono molti i fili sottili, ma assai robusti, che legano invenzione, innovazione, diffusione, così come ricerca di base, ricerca applicata, trasferimento tecnologico. Le due Componenti evidenziate prevedono investimenti significativi per un Paese che sconta, rispetto agli altri grandi Stati europei, un ritardo – per fare due esempi – sia nella spesa in R&S [ricerca e sviluppo], sia nelle dimensioni medie delle imprese<sup>2</sup>.

Nel confronto fra Germania, Italia e Francia il nostro Paese conserva la seconda posizione dopo la Germania con riferimento al valore aggiunto manifatturiero (Mosconi 2019), ma le posizioni si rovesciano fra noi e la Francia quando passiamo a considerare gli investimenti in conoscenza (*in primis* R&S e spesa per istruzione per studente). La prosperità, al contrario dei diamanti della pubblicità, non è data per sempre: **per quanto tempo potremo conservare la posizione d'onore come seconda manifattura d'Europa se il sistema-Paese, nella sua parte pubblica e privata, continuerà a sotto-investire in ricerca, innovazione, capitale umano?** Il PNRR sembra prendere atto di questa vera e propria contraddizione, destinando significative risorse a questi ambiti e senza mai perdere di vista la dimensione comunitaria (numerosi sono i riferimenti ai progetti di Horizon Europe): “rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese”; “sostegno ai processi di trasferimento tecnologico”; “transizione 4.0”; “investimenti ad alto contenuto tecnologico”; “reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G)”; “tecnologie satellitari ed economia spaziale”; “politiche industriali di filiera e internazionalizzazione”.

<sup>2</sup> Scrive il PNRR a proposito del basso livello di spesa in R&S: «L'Italia rimane ancora distante dalla performance di altri Paesi, facendo registrare una intensità delle spese in R&S rispetto al PIL (nel 2018 pari all'1,4%) decisamente più bassa della media OCSE (2,4%), tanto nel settore pubblico quanto nel privato (0,9% contro una media OCSE dell'1,7%)» (PNRR 2021, 172). Va altresì annotato che la Germania, di gran lunga la prima manifattura d'Europa, ha un rapporto R&S/PIL intorno al 3%, in linea quindi con i target fissati dall'UE sin dal lancio nel 2000 della Strategia di Lisbona (poi ribattezzata Europa 2020). Riguardo alle dimensioni delle imprese è sufficiente osservare – seguendo i dati degli *SBA Fact Sheets* della Commissione europea sulla Non Financial Business Economy – che l'Italia, su un totale di quasi 3,8 milioni di imprese, ne ha soltanto 19.226 di media dimensione e 3.380 grandi: esse nell'insieme danno lavoro a 5,1 milioni di occupati, pari al 34,4% del totale (Commissione europea 2019a). Al contrario, in Germania, su un totale di poco più di 2,5 milioni di imprese, 62.073 sono di media dimensione e 11.897 di grande dimensione: nell'insieme danno lavoro a circa 17 milioni di occupati, pari al 56,6% del totale (Commissione europea 2019b).



L'obiettivo di fondo è di favorire un innalzamento della capacità tecnologica del Paese, che a sua volta richiede anche un consolidamento nelle dimensioni delle imprese. Infatti, la loro eccessiva frammentazione (o "nannismo" d'impresa) è ancora oggi una caratteristica saliente del capitalismo italiano e richiederà probabilmente interventi mirati.

**È tempo ora di cercare di meglio comprendere che cosa caratterizzi il PNRR dal lato dell'equità.** Valgono, anzitutto, le considerazioni già espresse su quello che abbiamo chiamato il crocevia: vale a dire, la Missione 4 ("Istruzione e ricerca") nella sua prima Componente, "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università", che rappresenta il passaggio-chiave per sviluppare entrambi i lati della medaglia.

Ripetendo lo stesso esercizio già condotto per l'efficienza, possiamo affermare, di prim'acchito, che è direttamente riconducibile al lato dell'equità **la Missione 5, "Inclusione e coesione"**, articolata in tre Componenti, per un totale di circa 30 miliardi di euro: "Politiche per il lavoro"; "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore", "Interventi speciali per la coesione territoriale". Scrive il Governo: «Questa Missione **ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR**, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne» (PNRR 2021, 198).

Fra gli interventi più significativi troviamo: il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso; il potenziamento dei Centri per l'impiego; la creazione di imprese femminili; il Servizio civile universale; i servizi sociali, il sostegno alle persone vulnerabili, la rigenerazione urbana e l'*housing* sociale; la strategia nazionale per le aree interne; le zone economiche speciali (ZES).

La stessa Missione 6, "Salute" (poco più di 20 miliardi di euro), per come è articolata, può influenzare sia l'efficienza sia l'equità della nostra società. Basti pensare alle sue due Componenti: "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" e "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale".

Ritroviamo la stessa impostazione nelle Missioni 1, 2 e 3, che, data l'impostazione comunitaria e l'entità delle risorse ad esse assegnate sia dal PNRR sia dagli altri strumenti (cfr Tab. 1), hanno ricevuto maggior attenzione dai media: la Missione 1, "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" (49,86 miliardi di euro); la Missione 2, "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (69,94 miliardi); la Missione 3, "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" (31,46 miliardi). Nelle Missioni 2 e 3, alcune Componenti (con i relativi progetti) hanno più a che fare con le imprese, altre riguardano più direttamente i cittadini e altre ancora il sistema-Paese in quanto tale. Nella Missione 1, da cui abbiamo già estrapolato la Componente relativa all'innovazione del sistema produttivo (quindi sul versante

dell'efficienza), vi sono le due fondamentali Componenti della “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” e di “Turismo e cultura 4.0”.

## Le riforme, *conditio sine qua non* per l'attuazione del Piano

Le reali possibilità di edificare, nei prossimi anni di attuazione del PNRR, una società italiana più efficiente (che cresce di più) e più equa (che distribuisce meglio i frutti della crescita) dipendono, certo, dai cospicui investimenti previsti; ma queste possibilità risiedono ancor prima nell'ambizioso progetto di riforme prospettate nel PNRR. Questi Piani, viene testualmente scritto, «sono innanzitutto piani di riforme» (PNRR 2021, 43). La Fig. 3 ne offre una sintesi.

La spiegazione offerta dal Governo è la seguente: «**Le riforme orizzontali, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese.** Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e quella del sistema giudiziario. Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi 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 ai cittadini e alle imprese.

figura 3

### Le riforme nel PNRR: uno sguardo d'insieme



FONTE: nostra elaborazione dal PNRR

Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza. Sono invece contenute all'interno delle singole Missioni le riforme settoriali. [...] Infine, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR anche altre misure che, seppure non comprese nel perimetro del Piano, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione. Si tratta delle misure di accompagnamento, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori» (*ivi*).

**La Parte 4 del PNRR**, che conclude il documento, è dedicata alla **valutazione dell'impatto macroeconomico delle misure previste**. Alla Direzione del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) sono stati utilizzati sofisticati modelli per stimare l'impatto del Piano sulle principali variabili economiche. Il dato principale è che «il PIL cresce in modo approssimativamente uniforme lungo tutto l'orizzonte del Piano. Nel 2026, il PIL risulta più alto di 3,6 punti percentuali rispetto allo scenario di base» (*ivi*, 246). È lo scenario migliore, come si può vedere dalla Tab. 2 qui sotto.

L'«attuazione e il monitoraggio», trattati nella Parte 3, meriteranno successivi approfondimenti, perché è lo stesso PNRR che rinvia all'adozione di nuove disposizioni sulla cosiddetta governance. Sin da ora, tuttavia, sono chiariti alcuni fondamentali aspetti quali il ruolo dei Ministeri, nonché delle Regioni e degli Enti locali, nella realizzazione di specifici interventi e delle necessarie riforme. Si identificano altresì con precisione i ruoli rispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del MEF. Infatti, presso la Presidenza sarà istituita la «Cabina di regia» con il «compito di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione» (*ivi*, 238), mentre presso il MEF «un'apposita struttura che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea per il PNRR» (*ivi*, 236).

tabella 2

**Impatto sul PIL del PNRR: diversi ipotesi di efficienza degli investimenti pubblici (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>PIL - Scenario alto</b>	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
<b>PIL - Scenario medio</b>	0,5	1,1	1,6	2,0	2,4	2,7
<b>PIL - Scenario basso</b>	0,5	0,9	1,4	1,5	1,7	1,8

FONTE: Tavola 4.3 PNRR (p. 249)

## Il PNRR: parte del più ampio disegno europeo

L'ampiezza dei temi affrontati nel PNRR non deve far perdere di vista il più generale disegno europeo: **il nostro Piano**, ben impostato, è **(solo) la parte di un tutto. E il tutto è il processo di integrazione europea, che deve continuare a svilupparsi.** L'esplosione della pandemia nell'inverno 2020 colse l'UE impreparata e la primissima risposta fu timida e largamente insufficiente. In seguito, le istituzioni comunitarie (Commissione europea, Consiglio europeo, BCE, BEI), ciascuna per la loro parte, hanno messo in campo iniziative importanti, e per certi versi del tutto inedite, come la sospensione del Patto di stabilità e l'adozione del NGEU, per rispondere ai danni provocati dalla pandemia (cfr Mosconi 2020).

Nell'insieme costituito dal NGEU e dal nuovo bilancio pluriennale (2021-2027) dell'UE, oltre alle risorse in gioco (pari a 1.800 miliardi di euro), c'è un aspetto istituzionale che merita di essere sottolineato, giacché «le risorse destinate al RRF, la componente più rilevante del programma, sono reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, facendo leva sull'innalzamento del tetto alle Risorse Proprie» (PNRR 2021, 9). Siamo entrati nell'epoca degli Eurobond (cfr Lossani 2012), tema da sempre capace di suscitare aspri dibattiti in seno alla CEE (prima) e all'UE (poi)? Non è facile dare una risposta a questa domanda nel senso che le stesse proposte di emissione di bond europei che, nel corso del tempo, sono state avanzate (dal Libro bianco di Delors del 1994 su *Crescita, competitività, occupazione* in poi) differiscono fra loro. La “mutualizzazione del debito” è un obiettivo ambizioso e, allo stato, di là da venire nell'UE a Ventisette. Nondimeno, questa emissione *ad hoc* per finanziare parte del NGEU, che si unisce all'altra emissione già attivata per finanziare il fondo SURE contro la disoccupazione, rappresenta un segno dei tempi.

**La speranza è che qualcosa di profondo stia cambiando, all'interno di ogni Stato membro, nel modo di intendere i concetti di sovranità e interesse nazionale.** Di fronte a un evento avverso di portata globale come la pandemia da COVID-19, il modo convenzionale di intenderli – la convinzione che ogni Stato possa farcela da solo – ha mostrato tutti i suoi limiti.

Scriveva Carlo Azeglio Ciampi (1994) nella sua introduzione all'edizione italiana del Libro bianco di Jacques Delors: «Il nostro Paese, al pari della maggior parte delle economie industriali, ancora non fuoriesce da quella che si sta caratterizzando come la peggiore recessione del dopoguerra. [...] Queste difficoltà sono accentuate dalla ormai avvenuta globalizzazione dell'economia mondiale. [...] Presupposto fondamentale per dare soluzione alla questione del lavoro è l'innalzamento delle prospettive di crescita a medio e lungo termine. [...] Essenziale è il ruolo di stimolo e d'indirizzo delle autorità di politica economica, nazionali ed europee. Il potenziamen-

to delle infrastrutture continentali, nel campo dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni, dell'ambiente, è il cardine delle iniziative delineate nel documento della Commissione. Obiettivo primo del finanziamento pubblico dovrà essere quello di catalizzare gli investimenti privati lungo quelle direttrici».

Era il febbraio del 1994, eppure queste parole suonano ancor'oggi attualissime. E per citare ancora il presidente Ciampi, possiamo davvero affermare che «il tempo s'è fatto breve».

#### Risorse

- AMBROSANIO M.F. – BALDUZZI P. (2021), «La finanza pubblica al tempo della pandemia», in *Aggiornamenti Sociali*, 4, 238-247.
- CIAMPI C.A. (1994), «Il futuro del lavoro in Europa: entrare nel XXI secolo», in COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEA (1994), 19-29.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1994), *Crescita, competitività, occupazione. Il Libro Bianco di Jacques Delors*, Il Saggiatore, Milano.
- COMMISSIONE EUROPEA (2019a), *SBA Fact Sheet – Italy*, Bruxelles, <[https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/performance-review\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/performance-review_en)>.
- (2019b), *SBA Fact Sheet – Germany*, Bruxelles, <[https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/performance-review\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/performance-review_en)>.
- FRANCO D. (2021), *Dichiarazione del ministro Franco sul PNRR con i col-  
leggi di Francia, Germania e Spagna*, Ministero dell'Economia e delle finanze, Roma, 28 aprile, <[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)>.
- LOSSANI M. (2012), «Eurobond: verso una politica fiscale europea», in *Aggiornamenti Sociali*, 3, 199-211.
- MOSCONI F. (2020), «Dopo la COVID-19: quali scenari per l'economia reale?», in *Aggiornamenti Sociali*, 5, 366-375.
- (2019), «Tessendo la tela della nuova politica industriale europea. Il caso di Italia, Germania, Francia», in *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale*, 4, 611-632.
- PNRR (2021), *Piano nazionale di ripresa e resilienza. Italia domani*, Roma, 30 aprile, <[www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf)>.
- RODRIG D. (2007), *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.