



Futuro

RECOVERY PLAN: OPPORTUNITÀ DA COGLIERE E RISCHI DA EVITARE

Il Piano Nazionale di Rinascita e Resilienza dell'Italia avrà una valenza costituente. Gli investimenti per gli anni a venire dovranno essere condivisi dalle forze parlamentari. Obiettivi da ridefinire per il medio lungo termine.

di **Luciano M. Fasano** – Professore associato Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università di Milano

Per trovare un precedente storico comparabile in quanto entità economica al cosiddetto *Recovery Plan* (*Piano Nazionale di Rinascita e Resilienza*) occorre risalire al "Piano Marshall" dell'immediato secondo dopoguerra (1947), che per l'Italia prevedeva aiuti per un miliardo e duecento milioni di dollari di allora (eravamo nel 1947), distribuiti in quattro anni, dal 1948 al 1951. Un valore che, attualizzato ai giorni nostri, secondo stime approssimative compiute dagli economisti, equivarrebbe a 89 miliardi di euro attuali, interamente destinati a fondo perduto. E se questa era la straordinaria entità del "Piano Marshall", quella che verrà nei prossimi sei anni (2021/26), dall'impegno dell'Unione Europea verso il nostro paese, sarà un'operazione da circa 204,5 miliardi di euro, dei quali poco meno di 69 miliardi a fondo perduto. Com'è facile desumere, si tratta di un'opportunità di investimento unica,

simative compiute dagli economisti, equivarrebbe a 89 miliardi di euro attuali, interamente destinati a fondo perduto. E se questa era la straordinaria entità del "Piano Marshall", quella che verrà nei prossimi sei anni (2021/26), dall'impegno dell'Unione Europea verso il nostro paese, sarà un'operazione da circa 204,5 miliardi di euro, dei quali poco meno di 69 miliardi a fondo perduto. Com'è facile desumere, si tratta di un'opportunità di investimento unica,

Risorse disponibili attraverso il Next Generation Eu (NGEU) - Aggiornamento Febbraio 2021

	Risorse EU	Risorse ITA
Recovery and Resilience Facility	672,5	191,5
Sovvenzioni	312,5	69
Prestiti	360	122,5
Altri Fondi (React EU, Horizon Europe, Invest EU, Sviluppo rurale, Transizione giusta, RescEU)	77,5	17,6
TOTALE	750	204,5

Fonte: *Governo italiano*

un'occasione che il nostro paese non può permettersi di perdere.

[Fonte: Governo italiano, 8 marzo 2021]

Il governo Conte II si era dato l'obiettivo di presentare il Piano alla Commissione europea entro l'inizio del 2021. Ma purtroppo così non è stato. Fra l'autunno 2020 e il gennaio 2021 il governo ha licenziato tre documenti, ciascuno dei quali per diversi motivi incompleto, senza che la discussione approdasse mai in Parlamento. Infine, complice involontaria la recente crisi di governo che ha portato alla caduta dell'esecutivo Conte II e all'insediamento di quello guidato da Mario Draghi, la vicenda sta ormai assumendo la forma di una vera e propria corsa contro il tempo.

In questi giorni Palazzo Chigi, con il concorso del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sta riprendendo in mano la questione. Anche se finora le intenzioni dell'attuale esecutivo, quelle dichiarate dal Presidente del consiglio Draghi in sede parlamentare durante la discussione sulla fiducia al suo governo, così come quelle manifestate dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Franco durante la sua recente audizione in Parlamento, non sono andate molto al di là dell'impegno a non stravolgere il lavoro fatto dal governo precedente, a cominciare dalla conferma

delle sei aree di intervento già previste nella bozza licenziata dal governo Conte II: **digitalizzazione, transizione ecologica, infrastrutture, istruzione e ricerca, salute, inclusione e coesione sociale.**

In ampi settori dell'opinione pubblica, così come dei partiti della maggioranza di governo, fra i commentatori politici e gli addetti ai lavori, alberga tuttavia una sostanziale fiducia che Mario Draghi possa rappresentare una garanzia sufficiente a permetterci di concludere in maniera soddisfacente e positiva l'iter di formulazione del Piano entro le scadenze definite da Bruxelles e che il Piano possa risultare all'altezza delle necessità del paese. Anche se la strada da percorrere è ancora molto lunga.

I RECOVERY PLAN DEL GOVERNO CONTE II

Come si è detto, i documenti finora predisposti e messi in circolazione dal governo Conte II sono tre. Il primo, le *Linee Guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, di 38 pagine sintetizzate in 32 slide risale al 15 settembre. Il secondo, il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza#Nex Generation Italia*, di 125 pagine, è stato portato in Consiglio dei ministri da Giuseppe Conte il 6 dicembre, ma non è stato mai approvato dall'esecutivo. Il terzo, che in buona sostanza è la seconda versione del se-



condo, cioè del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza#Nex Generation Italia*, nel frattempo divenuto di 172 pagine, porta la data del 12 gennaio 2021.

I primi due documenti avevano un carattere molto generale. Il primo documento non andava molto oltre l'indicazione delle condizioni di contesto e degli ambiti di azione fondamentali del piano (le cosiddette sei missioni), iniziando a delineare i cluster di intervento e le correlate politiche di supporto.

Il secondo documento determinava l'ammontare complessivo degli stanziamenti, distinguendo per ciascuna delle 52 linee progettuali delle sei missioni il totale degli stanziamenti previsti, la parte di spesa già considerata nei saldi di bilancio e le conseguenti risorse aggiuntive. Tuttavia le linee progettuali erano ancora poco più che abbozzate, non facendosi nella maggior parte dei casi riferimento a precise politiche pubbliche.

Il terzo documento, quello licenziato il 12 gennaio dal Ministero dell'Economia e Finanza e approvato dal Consiglio dei Ministri, che rappresenterà la base di partenza del governo Draghi, è il più strutturato. Meglio delineati sono gli assi strategici del Programma (*digitalizzazione e innovazione, transizione*

ecologica e inclusione sociale), oltre che le priorità trasversali (*parità di genere, giovani generazioni e riequilibrio Nord/Sud*). In esso finalmente figura la dislocazione delle risorse sia rispetto alle sei missioni da perseguire sia in rapporto alle componenti di ciascuna di esse.

RIFORMULARE LE DECLINAZIONI PROGETTUALI

Tuttavia, al di là di questo primo appostamento complessivo delle risorse e di una stima approssimativa del loro impatto economico a medio termine, anche questo documento non contiene ancora le necessarie declinazioni progettuali, in termini di tempistiche, azioni e conseguenti esiti attesi. E inoltre il suo inquadramento generale prende le mosse da una visione di contesto piuttosto discutibile, che risente di due evidenti limiti.

In primo luogo, una visione della situazione critica in cui si trova il paese che fa dipendere tale situazione, in maniera assai poco credibile, pressoché esclusivamente dalla linea di rigore adottata nell'ultimo decennio dall'Unione Europea.

In secondo luogo, rispetto alla legittima priorità di un riequilibrio Nord/Sud nel quadro di una maggio-



re coesione sociale, si sostiene la necessità di una strategia di rilancio post-pandemia che prenda le mosse da un poderoso investimento nelle regioni del Mezzogiorno, che presuppone l'esistenza di una relazione fra investimento nelle zone economicamente depresse e maggiori opportunità di crescita del tutto priva di evidenza empirica. Queste due premesse, che rinviano a un latente euroscetticismo e a un malinteso meridionalismo, determinano un inquadramento generale del Piano poco realistico e soprattutto inadeguato a rappresentare l'insieme degli aspetti critici che contraddistinguono il grado di ritardo in cui si trova il nostro paese, e quindi le difficoltà da fronteggiare, rispetto alla realizzazione degli obiettivi che ci si propone di raggiungere le risorse messe a disposizione dal Recovery Fund.

MIGLIORARE GLI OBIETTIVI A MEDIO LUNGO TERMINE

Il documento è quindi suscettibile di ulteriori importanti integrazioni e ciò corrisponde anche a quanto dichiarato dal nuovo ministro dell'Economia e delle

Finanze, Daniele Franco, che ha ribadito nella sua audizione in Parlamento come esso dovrà essere migliorato rispetto alla definizione degli obiettivi e alle condizioni di implementazione delle politiche di riforma in grado di assicurarne un'effettiva realizzazione.

Un primo aspetto importante riguarda la necessità di pervenire a una più serrata scansione di obiettivi, in un orizzonte a medio e lungo termine, sui quali innescare da subito, ovvero in tempi relativamente certi, un processo di crescita e sviluppo del paese. Erano del resto già le stesse Linee guida del 15 settembre che, a proposito dei progetti di maggiore rilevanza pubblica (infrastrutture, ricerca e sviluppo, salute, educazione, formazione), sostenevano la necessità di una veloce attuabilità dei progetti stessi, indicando come prioritari quelli con effetti positivi più immediati o rapidi.

In questa prospettiva, si dovrebbe anzitutto indicare, per ciascuna delle linee progettuali di cui si compone il Piano, precisi *output* (capacità di fornire beni

e servizi), *outcome* (capacità di fornire soluzioni ai problemi all'origine del progetto) e impatti (capacità di modificare il contesto e le condizioni dei destinatari), declinati in un orizzonte temporale di breve, medio e lungo periodo concretamente determinato. Infine, rispetto alla valutazione dell'impatto delle misure previste, il piano non potrà limitarsi a fornire le sole stime delle conseguenze sul piano macroeconomico e degli equilibri di finanza pubblica, ma dovrà fornire un'analisi più mirata a livello del singolo settore di investimento e di ciascuna linea di policy inerente l'implementazione dei diversi programmi.

PROGETTI PER CAMBIARE IL PAESE

Stando alle parole pronunciate dal ministro dell'Economia e delle Finanze Franco nella sua audizione in Parlamento, sembra che questa sarà anche la linea di revisione del *Recovery Plan* adottata dal governo. Ma molto importante sarà anche il modo in cui i diversi dicasteri opereranno di concerto con il MEF nella selezione dei progetti da inserire nel Piano, perché sarà anzitutto necessario superare la logica che ha informato la stesura della sua seconda versione, quella licenziata dal governo Conte II il 12 gennaio, arricchita attraverso il contributo di una serie di progetti prontamente estratti dai cassetti dei vari ministeri, con l'evidente scopo di finanziare una serie di attività di più immediata e facile realizzazione, fino a quel momento rimaste in sospeso per evidente carenza di finanziamenti.

L'individuazione dei progetti prioritari non deve, in tal senso, limitarsi a favorire quelli con rapidi effetti positivi, ma deve avere la lungimiranza di selezionare politiche destinate ad avere un impatto a lungo termine il più proficuo possibile rispetto alle reali opportunità di cambiamento del paese, soprattutto rispetto al superamento delle lacune strutturali che lo affliggono da più lungo tempo.

Deve perciò essere chiaro che l'orizzonte di impatto, ovvero le capacità potenziali del Piano di modificare il contesto socio economico e le condizioni dei destinatari delle singole politiche, non può valutarsi su un orizzonte temporale troppo limitato. Poiché se, da un lato, può essere importante realizzare effetti immediati, dall'altro sarà certamente decisivo che tali effetti siano duraturi, ovvero in grado di incidere profondamente sulla trasformazione del paese, determinando le condizioni necessarie per cogliere efficacemente gli obiettivi della transizione digitale ed ecologica, oltre che di una maggiore coesio-

ne sociale. Fra gli errori più gravi che si potrebbero commettere nell'impostazione del *Recovery Plan* vi è proprio quello di immaginarlo come uno strumento per il finanziamento di attività contemplate come spesa corrente. Come se si trattasse di una legge di Bilancio straordinaria, alla quale attingere per fare ciò che grosso modo si sarebbe fatto in ogni caso nello stesso modo in cui lo si è sempre fatto. Quando viceversa esso dovrebbe essere finalizzato alla realizzazione di investimenti strutturali e di lungo periodo, in grado di cambiare il volto al nostro paese.

GOVERNANCE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Un secondo aspetto importante, anch'esso richia-

mato dal ministro dell'Economia e delle Finanze nella sua audizione in Parlamento, riguarda la necessità di corredare il Piano con un fondamentale capitolo inerente il suo modello di *governance*, che da un lato sarà in capo al MEF e dall'altro vedrà la partecipazione delle autonomie locali e delle amministrazioni di settore cui competeranno le scelte sui singoli progetti. Un modello di *governance* che però non dovrà riguardare soltanto gli attori responsabili delle decisioni sulle linee di investimento, ma anche i processi amministrativi e gestionali collegati all'implementazione efficace delle politiche. E a tale proposito fondamentale diventa il ruolo che verrà esercitato dalla Pubblica amministrazione.

Un aspetto che non può che destare forti preoccupazioni, soprattutto alla luce delle non esaltanti prestazioni fornite dalla nostra macchina amministrativa, a livello centrale e regionale, rispetto alla gestione dei cosiddetti *Fondi strutturali dell'Unione Europea*: di quelli arrivati fra il 2014 e il 2020, infatti, ne sono stati spesi poco meno della metà, il 46%, mentre il 30% non sono mai stati nemmeno impegnati. Per questo motivo, la riforma della Pubblica amministrazione, e non soltanto rispetto alla sua transizione digitale, diviene un presupposto strategico indispensabile per la buona riuscita del Piano, sia dal punto di vista dell'implementazione efficace delle politiche sia rispetto all'efficienza nel rendimento dei fondi assegnati.

E qui si intrecciano chiaramente due livelli: quello relativo all'investimento delle risorse del *Recovery Plan* destinate alla digitalizzazione della Pubblica amministrazione, come parte fondamentale della prima missione del Piano stesso, e quello inerente la più generale riforma della Pubblica amministrazione, dai meccanismi di reclutamento del personale alla sua incentivazione e valutazione nello sviluppo delle carriere, fino alla semplificazione amministrativa, che non si esaurisce nella sola digitalizzazione delle procedure.

Per quel che concerne il primo aspetto, il Piano prevede investimenti per la diffusione delle competenze digitali, oltre che per disseminare, razionalizzare e mettere in sicurezza i sistemi informatici di cui si avvale la Pubblica amministrazione. Per quel che invece riguarda il secondo aspetto, nello stesso Piano viene esplicitata la necessità di integrare le linee di investimento sulla digitalizzazione con interventi di carattere ordinamentale a costo zero volti a definire una cornice in grado di favorire il cambiamento. Fra questi, si menziona la ricognizione delle procedure amministrative, che dovrebbe risultare propedeutica sia alla modifica normativa sia alla reingegnerizzazione digitale delle pratiche di autorizzazione, aspetto peraltro decisivo ai fini di un'efficace implementazione degli investimenti e delle politiche previste dal Piano.

Tuttavia già il Decreto legge semplificazioni dello scorso anno prevedeva il completamento di tale ricognizione entro centocinquanta giorni dalla sua entrata in vigore. Avrebbero dovuto provvedervi Stato, regioni e autonomie locali, con il concorso di associazioni imprenditoriali, ordini e associazio-



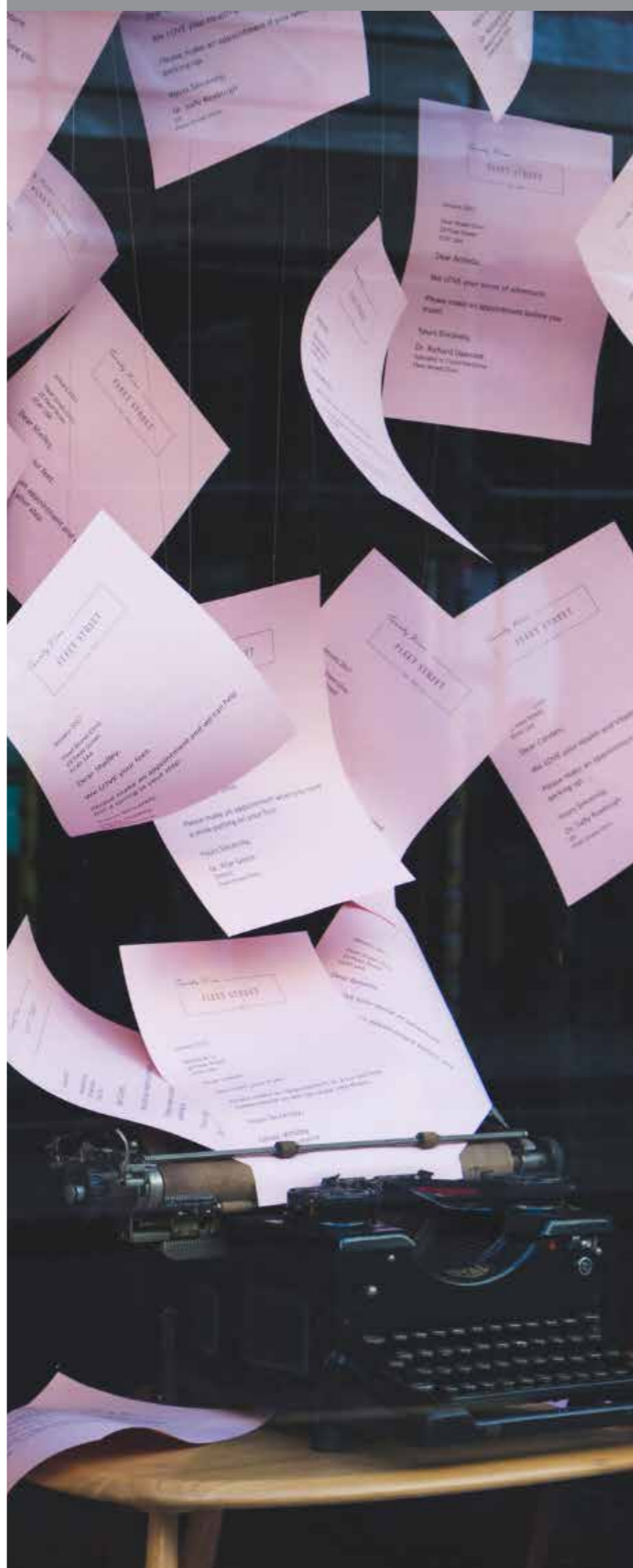
ni professionali. Nulla si è fatto in tal senso. Così come un altro fronte cruciale per restituire efficienza a una Pubblica amministrazione che dovrà gestire in maniera efficace i 191 miliardi del *Recovery Fund* riguarda l'interoperatività dei dati, condizione indispensabile per abilitare la condivisione delle informazioni fra i diversi uffici della Pubblica amministrazione, cosa peraltro già prevista - e mai realizzata - dalle cosiddette leggi Bassanini. E anche su questo aspetto occorre andare oltre le buone intenzioni manifestate nell'ultima versione del Piano, definendo in maniera precisa i rapporti fra amministrazione centrale dello stato, regioni ed enti locali rispetto alle scelte organizzative e tecnologiche necessarie per assicurare la piena compatibilità degli applicativi e un efficace flusso di dati e informazioni.

COMPETENZE DIGITALI CUORE DEL PROBLEMA

Nell'ultima versione del Piano si menzionano gli interventi su identità digitale, pagamenti digitali, carta di identità elettronica, anagrafe delle persone residenti, cassetto telematico per cittadini e imprese. Ma non si va ancora al cuore del problema, che riguarda anzitutto la diffusione di competenze digitali e la semplificazione digitale delle procedure.

Migliorare le competenze digitali è un obiettivo preliminare fondamentale per rendere efficace la transizione digitale, in ragione del ritardo che il nostro paese ancora sconta su questo fronte, stando ai dati del Rapporto DESI sulla digitalizzazione dei paesi europei e alle raccomandazioni provenienti dall'Unione Europea. E anche qui occorre essere più chiari: **cosa ci proponiamo di fare per incrementare le competenze digitali di cittadini e imprese italiane nei prossimi tre anni?** Che **soluzioni** stiamo pensando di adottare **per superare il digital divide** che ancora affligge ampie zone del nostro paese? Come pensiamo di implementare efficacemente **la diffusione sistemica della fibra ottica e la transizione al 5G?** Tutti i punti sui quali il Piano manca ancora di risposte.

La proposta di riforma recentemente avanzata dal Ministro della Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, che ha avuto anche l'assenso delle rappresentanze confederali dei lavoratori della funzione pubblica, può rappresentare una cornice adeguata all'interno della quale delineare i cambiamenti necessari agli apparati serventi dello Stato per favorire una maggiore efficacia non solo nell'implementazio-



ne della transizione digitale da parte della burocrazia, ma anche nella gestione complessiva delle diverse linee di intervento previste dal *Recovery Plan*. Si tratterà di vedere se le criticità che tale proposta si propone di affrontare, quali la necessità di un ricambio generazionale, la revisione dei meccanismi di selezione del personale, la carenza di profili tecnici e competenze gestionali, saranno concretamente affrontate e risolte.

PASSAGGIO FONDAMENTALE IL CONFRONTO IN PARLAMENTO

Da ultimo, importante sarà anche il confronto con il Parlamento. Nella consapevolezza che tale discussione sia ancora tutta da realizzare, e che visto il rapido approssimarsi della scadenza del 30 aprile essa sarà inevitabilmente costretta a svilupparsi in tempi molto contenuti, ciò non è di per sé sufficiente a giustificare che la scelta delle priorità e delle politiche da mettere al centro del Piano sia appannaggio esclusivo o privilegiato degli organi tecnici e degli apparati amministrativi dello Stato. È evidente e sotto gli occhi di tutti la natura straordinaria e al tempo stesso potremmo dire "costituente" del *Recovery Plan*. Ragione che rende il confronto parlamentare sui suoi contenuti un passaggio fondamentale. In un momento eccezionale e di straordinaria gravità, come quello in cui ci troviamo, rispetto al quale l'emergenza sanitaria è destinata a saldarsi con la

non meno grave crisi economica e sociale (che sarà ancor più grave per le difficoltà che il nostro paese ha finora incontrato nel lasciarsi alle spalle le conseguenze della Grande recessione e per l'ulteriore aggravamento dei conti pubblici e l'esplosione del rapporto debito/PIL causati dalla pandemia), il *Recovery Plan* rappresenterà la cornice a partire dalla quale sarà possibile **ridefinire le basi della convivenza civile** della nostra comunità nazionale per larga parte **degli anni a venire**. Chiunque si troverà a governare il paese all'indomani dell'emergenza sanitaria, infatti, dovrà poter fare affidamento sull'orizzonte di ricostruzione e sviluppo, tracciato a partire dagli investimenti del *Recovery Plan*, che almeno rispetto alle sue priorità fondamentali dovrà essere ampiamente condiviso. E tale condivisione non può che trovare fondamento in una comune identificazione delle priorità e delle linee di investimento del *Piano Nazionale di Rinascita e Resilienza* da un punto di vista strettamente politico. Per questo motivo, al di là della delineazione degli aspetti tecnico progettuali, il Piano dovrà incontrare un accordo fra governo e partiti, frutto di un serio confronto in sede parlamentare. Perché dovrà essere quella sede ad assicurare le condizioni per l'implementazione nel corso del tempo dei programmi previsti dal Piano. E a sancire la valenza costituente di quel patto sociale per lo sviluppo che dovrà contrassegnare la rinascita del nostro paese.

