

# Next Generation EU: i principali limiti delle Linee Guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | October 10, 2020



*«Alle fronde dei salici, per voto,  
anche le nostre cetre erano appese,  
oscillavano lievi al triste vento»*

*Alle fronde dei salici – Salvatore Quasimodo*

***Next Generation EU e i Piani***

# Nazionali di Ripresa e Resilienza

Nelle ultime settimane si va facendo molto più interessante il dibattito sul **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*“Recovery and Resilience Facility”*) – proposto dalla Commissione con la Comunicazione COM(2020) 408 – che è il principale strumento di attuazione del piano strategico **Next Generation EU** (*“Piano di Ripresa Europeo”* volto a contrastare nel breve termine gli effetti recessivi della pandemia di COVID 19 e, nel medio termine, a rafforzare strutturalmente le economie europee, presentato in modo molto chiaro nelle Comunicazioni della Commissione COM(2020) 456 e COM(2020) 442).

La proposta di regolamento sul **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** – COM(2020) 408 – stabilisce nel Titolo III *“Piani di ripresa e resilienza”* che gli Stati Membri per accedere agli ingenti finanziamenti dovranno presentare i c.d. **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)**. I PNRR, nei prossimi mesi, dovranno essere formulati contestualmente ai [Programmi Nazionali di Riforma \(PNR\)](#), richiesti dall’articolato processo di sorveglianza multilaterale delle politiche economiche dei singoli Stati Membri e dei loro conti pubblici più conosciuto come *“semestre europeo”*.

Come evidenziavo nel [precedente post del 25 Settembre u.s.](#) gli Stati potranno presentare una bozza dei PNRR a partire dal 15 Ottobre, bozza che sarà oggetto di una consultazione con la Commissione, come previsto dall’art. 15 della proposta di regolamento. Gli Stati potranno presentare la versione definitiva dei PNRR solo dopo l’entrata in vigore del regolamento sul Dispositivo (che si auspica, con un pizzico di ottimismo, avvenga il 1° Gennaio 2021) e, al più tardi, entro il 30 Aprile 2021 (scadenza che, proprio in quanto i PNRR dovranno essere presentati insieme ai PNR, coincide con quella prevista ogni anno per la presentazione dei PNR nell’ambito del *“semestre europeo”*).

Quanto sopra significa che il Governo italiano, contrariamente

a quanto rimarcato da molti commentatori, non è in ritardo nella formulazione del PNRR. Infatti, il 16 Settembre u.s. il Governo ha presentato le [Linee Guida per la definizione del PNRR \(#NextGenerationItalia\)](#). Pertanto, ha ancora vari mesi a disposizione per elaborare la bozza e, poi, dopo una consultazione (negoziato informale) con la Commissione, potrà presentare il PNRR (insieme al PNR che il Governo italiano ogni anno allega al [Documento di Economia e Finanza](#)).

Gli aspetti preoccupanti concernono non tanto la tempistica di formulazione del PNRR, bensì l'esigenza, fin qui trascurata, di una rimarchevole coerenza "interna" ed "esterna" con le direttrici strategiche delle politiche pubbliche europee, tanto quelle chiaramente delineate dal piano di lavoro 2019-2024 della Commissione in carica (e, più specificamente con il "**Green Deal europeo**"), quanto quelle chiaramente delineate nel "**Piano di Ripresa Europeo**".

## Una sintetica presentazione del presunto "quadro logico" di #NextGenerationItalia

A pagina 14 delle [Linee Guida](#) si legge che «il PNRR sarà costruito secondo una sequenza logica:

- le **sfide** che il Paese intende affrontare;
- le **missioni** del programma a loro volta suddivise in *cluster* (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse;
- i singoli progetti di investimento, che saranno raggruppati nei *clusters*;
- le iniziative di riforma che saranno collegate ad uno o più *cluster* di intervento".

Le sfide incluse nel PNRR possono essere così sintetizzate:

- Migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia.

- Ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica.
- Sostenere la transizione verde e digitale.
- Innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione».

Il PNRR viene imperniato sulle seguenti sei **“missioni”**:

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per la mobilità.
4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura.
5. Equità sociale, di genere e territoriale.
6. Salute.

## I principali limiti di #NextGenerationItalia



Immagine ex Pixabay

Ad una prima lettura, le [Linee Guida](#) non lasciano presagire nulla di buono né per quel che concerne il “quadro logico” del futuro PNRR, né per quel che concerne la capacità di definire un programma pluriennale di spesa che preveda delle credibili

scadenze per la conclusione degli interventi e per il raggiungimento di determinati target di spesa. La distanza delle Linee Guida dalla struttura tipica di un documento di programmazione è particolarmente sorprendente se consideriamo che in Italia si segue il metodo della programmazione pluriennale degli interventi di *policy* come richiesto dalla Commissione sin dal 1990 per l'accesso ai **Fondi Strutturali** e per l'elaborazione e l'attuazione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali cofinanziati da questi Fondi, metodo che, quindi, dovrebbe essere ampiamente conosciuto sotto diversi punti di vista.

I principali elementi di debolezza, che mi sono ripromesso di approfondire in successivi post, sono i seguenti:

- le “sfide” che vengono richiamate sono “sfide” alquanto generiche e, comunque, troppo poco coerenti con le “Raccomandazioni” del Consiglio all'Italia (“[Country Specific Recommendations](#)”) per gli anni 2019 e 2020. Rispetto a queste il documento sembra limitarsi a un richiamo quasi dovuto e non entra minimamente nel merito di come verranno affrontate le criticità messe in risalto dal Consiglio;
- manca un quadro di obiettivi di *policy* coerenti con le “sfide”. In genere, usare il termine “sfide” è un modo elegante (o, se si preferisce, edulcorato) di presentare in grandi problemi da affrontare. I programmi pluriennali di spesa, oltre a presentare questi problemi (le “sfide” di cui sopra) articolati in sub-problemi, hanno cura di “ribaltare” i problemi e i sub-problemi in una scala gerarchica di obiettivi assolutamente coerenti con i problemi. Questo non accade minimamente. Le Linee Guida si limitano ad elencare una serie di obiettivi macroeconomici di ordine generale;
- le “missioni” non sono minimamente degli obiettivi sfidanti per la politica economica che possano sia diventare il faro e la ragion d'essere di un dato governo, sia creare consenso presso la cittadinanza sulla rilevanza di tali “missioni” (si pensi alla missione dell'adesione di un paese con seri problemi di controllo dei conti pubblici e di competitività relativa, qual è l'Italia, a quel particolare sistema di cambi

irrevocabilmente fissi che è l'area dell'Euro nella seconda metà degli anni Novanta). Le "missioni", come si legge chiaramente nelle [Linee Guida](#), sono semplicemente intese come degli ambiti di *policy* ("aree tematiche strutturali di intervento"); [1]

- venendo a mancare un sistema coerente di obiettivi (possibilmente articolati su più livelli) ed essendovi una manifesta confusione terminologica in merito alle "missioni", le Linee Guida non provano neanche a definire una "sequenza logica" nel senso vero del termine fra "sfide", "missioni" e singoli progetti. Non viene esplicitato alcun collegamento logico fra "sfide", "missioni", *cluster* coerenti di progetti e singoli progetti. Le Linee Guida si limitano ad elencarle;
- le "missioni" – che le stesse Linee Guida, come predetto, riconoscono essere semplicemente "aree tematiche strutturali di intervento" – si limitano a richiamare in modo generico gli interventi di politica economica e, soprattutto, non ricostruiscono minimamente né il quadro di *policy* europeo (la tela su cui andrà definito il PNRR), né quali siano, rispetto a ciascuno degli ambiti di intervento dei pubblici poteri, le riforme assolutamente da affiancare al fine di catalizzare l'impatto socio-economico delle politiche pubbliche che verranno finanziate dal **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**. [2] Con riferimento a ciascuno dei sei ambiti di *policy* (le sei "missioni" secondo il linguaggio aulico usato nelle Linee Guida) sarebbe assolutamente necessario affiancare le direttrici strategiche in materia delle politiche dell'UE (questo sarà un passo ineludibile per costruire un PNRR che possa essere giudicato positivamente dalla Commissione e dal Consiglio).

Mi pare che i decisori pubblici italiani, al momento, abbiano prodotto un documento di programmazione economica che, citando un passo della magnifica poesia "Alle fronde dei salici", «oscilla lieve al triste vento». E che, quindi, nei prossimi mesi debbano lavorare molto per migliorarlo ampiamente. [3]

\*\*\*\*\*



Immagine ex Pixabay

[1] Il concetto di *mission-oriented policy* (o, se si preferisce, di *mission-oriented public investments*), ampiamente usato già nella seconda metà del Novecento per discutere del ruolo dell'intervento pubblico nel campo della RS&T e dell'innovazione è stato rilanciato nell'ultimo decennio dall'economista **Mariana Mazzucato**. Si vedano Mazzucato M. (2017); [Mission-oriented innovation policy. Challenges and opportunities](#). UCL Institute for Innovation and Public Policy – IIPP Working paper series, n. 1; Mazzucato M.

(2018); *Missions. Mission-oriented Research and Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. European Commission.

Come scrive la Mazzucato nel report elaborato per la DG Ricerca della Commissione Europea «le “missioni” forniscono una soluzione, un’opportunità e un approccio per fronteggiare le numerose sfide che le persone affrontano nella loro vita quotidiana» (v. pagina 4). La definizione delle “missioni” nelle Linee Guida (“aree tematiche strutturali di intervento”), pertanto, non è molto coerente con il significato che andrebbe attribuito loro in politica economica.

[2] L’evidente scarsa attenzione per il quadro di *policy* dell’UE e per la necessaria coerenza del PNRR con altre linee di finanziamento e altre politiche di medio-lungo termine dell’UE è alquanto sorprendente se si considera che le Linee Guida – che, come si sarà notato, allo scrivente non sono affatto piaciute – si fanno apprezzare per l’attenta ricostruzione dei molteplici criteri di valutazione dei PNRR a cui si dovrà prestare attenzione (v. Sezione 3 delle [Linee Guida](#)). L’elenco dei criteri riportati indica chiaramente che vi è contezza della necessità che il PNRR sia “pertinente” con le direttrici strategiche delle politiche pubbliche dell’UE e con altre linee di finanziamento, ma al momento si ha l’impressione di un documento troppo agganciato alle priorità di *policy* nazionali.

[3] Un utile e positivo passo in avanti il Governo sembra averlo fatto approvando, nel corso del Consiglio dei Ministri del 5 Ottobre 2020, la [Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2020 \(NADEF 2020\)](#) che, nella Sezione 4.3, quantomeno propone una analisi più completa della “base di partenza” del PNR, ossia del quadro di *policy* in Italia dopo i provvedimenti degli ultimi mesi.