



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)

Testimonianza di Fabrizio Balassone
Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia

Commissioni Riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e VI (Finanze) della Camera dei Deputati
e 5^a (Bilancio), 6^a (Finanze e tesoro) e 14^a (Politiche dell'Unione europea)
del Senato della Repubblica

Camera dei Deputati
Roma, 8 febbraio 2021

Signor Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

Vi ringrazio per avere invitato la Banca d'Italia a questa audizione. Quest'oggi vorrei ripercorrere in estrema sintesi le riflessioni alla base dei precedenti interventi dedicati al programma *Next Generation EU*¹ e alle linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza² (ai quali rimando per ulteriori dettagli), precisandole e arricchendole alla luce delle informazioni quantitative e qualitative contenute nella proposta di Piano presentata al Parlamento lo scorso 12 gennaio. Mi soffermerò su tre aspetti: (i) la natura, le finalità e i vincoli del programma europeo *Next Generation EU*, nel cui ambito il Piano si colloca; (ii) la struttura e le caratteristiche economiche e finanziarie del Piano; (iii) il suo possibile impatto macroeconomico.

1. Il programma *Next Generation EU*

Nell'ambito del programma *Next Generation EU* l'Unione europea potrà reperire risorse sul mercato dei capitali per 750 miliardi di euro destinate alla concessione di trasferimenti (per 390 miliardi) e prestiti (360 miliardi) agli Stati membri³. Quasi il 90 per

¹ F. Balassone, Testimonianza nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare ai fini dell'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*, Camera dei Deputati, Roma, 7 settembre 2020 (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2020/BALASSONE_audizione_07092020.pdf).

² F. Balassone, Testimonianza nell'ambito dell'esame delle linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, Senato della Repubblica, Roma, 1 ottobre 2020 (https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2020/Balassone_1_ottobre_2020.pdf).

³ L'accordo su *Next Generation EU* poggia anche sulla decisione di aumentare il limite massimo delle risorse proprie dell'Unione, che dovrà essere ratificata da ognuno degli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali.

cento delle risorse del programma verrà veicolato attraverso il Dispositivo per la ripresa e la resilienza⁴. Per richiedere questi fondi ciascun paese deve predisporre un apposito Piano che, secondo quanto previsto dalle linee guida della Commissione europea, deve "riflettere uno sforzo sostanziale di riforma e investimento"⁵. I Piani potranno essere presentati alla Commissione europea dopo l'approvazione del Regolamento che disciplina il Dispositivo stesso (attesa per il mese in corso) e non oltre aprile. La Commissione europea valuterà i Piani entro due mesi dalla loro presentazione; tale valutazione dovrà poi essere approvata dal Consiglio europeo.

Secondo le informazioni contenute nella bozza del Piano italiano trasmessa al Parlamento, tenendo conto anche del programma React-EU (13,5 miliardi) e del Fondo per una transizione giusta (0,5 miliardi), l'importo massimo che potrà essere destinato al nostro paese ammonta a quasi 211 miliardi; di questi, quasi 197 sarebbero gestiti mediante il Dispositivo⁶. I prestiti ammonterebbero a quasi 128 miliardi e i trasferimenti a circa 83, di cui 69 relativi al Dispositivo. La bozza prospetta il pieno utilizzo dei fondi. Il risparmio di spesa ottenibile utilizzando i prestiti e i trasferimenti europei al posto dell'emissione di debito pubblico è rilevante⁷. Tuttavia considerare solo i vantaggi finanziari non renderebbe giustizia all'importanza di *Next Generation EU*. Come ha avuto modo di ricordare il Governatore Visco, quello che conta è che "per la prima volta nella sua storia l'Unione europea si è dotata di una sostanziale capacità di indebitamento comune da utilizzare per contrastare gli shock economici avversi e per raggiungere obiettivi concordati"⁸.

La decisione di creare *Next Generation EU* per finanziare congiuntamente i piani di ripresa dei singoli paesi con l'emissione di titoli di debito europei è stata determinante, insieme con l'azione risoluta e tempestiva della politica monetaria, per il riassorbimento delle tensioni sui mercati dei titoli di Stato dell'area dell'euro. Nei primi mesi del 2020 il differenziale tra i rendimenti dei titoli di Stato a dieci anni italiani e tedeschi, in un contesto di elevata volatilità, ha superato i 250 punti base; la scorsa settimana si è attestato intorno ai 100.

Secondo quanto previsto dalle linee guida della Commissione il programma di riforme e investimenti definito dal Piano deve tenere pienamente conto delle "Raccomandazioni specifiche" rivolte all'Italia, in particolare di quelle degli ultimi due anni, indicando come contribuirà ai sei obiettivi strategici del Dispositivo: (1) transizione verde; (2) trasformazione

⁴ La parte delle risorse di *Next Generation EU* non gestita attraverso il Dispositivo finanzia vari programmi comunitari destinati a: lenire le conseguenze di breve-medio periodo della crisi (React-EU), compensare i costi economici della transizione ambientale (Fondo per una transizione giusta), sostenere le zone rurali (Sviluppo rurale), promuovere gli investimenti (InvestEU), favorire la ricerca e l'innovazione in campo sanitario e ambientale (Orizzonte Europa), rafforzare i sistemi nazionali di protezione civile (RescEU).

⁵ Le linee guida, pubblicate a settembre dell'anno passato, sono state successivamente aggiornate lo scorso gennaio (Commissione europea, *Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, 12 final, 2021*).

⁶ Rispetto alle stime precedenti che indicavano in 209 miliardi l'ammontare di risorse destinabili all'Italia, sono aumentati di circa 3,5 miliardi i fondi riferiti al Dispositivo; di contro la bozza del Piano non sembra tenere conto degli altri programmi finanziati da *Next Generation EU* (pag. 28) dai quali si stimava che potessero derivare risorse pari a circa 1,5 miliardi.

⁷ Cfr. Balassone (settembre 2020), cit.

⁸ I. Visco, dichiarazione rilasciata al *Financial Times*, 24 luglio 2020 (<https://www.ft.com/content/ba437551-d19c-4557-8920-2187549a615e>).

digitale; (3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; (4) coesione sociale e territoriale; (5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; (6) politiche per la prossima generazione.

Alla transizione verde e a quella digitale devono essere destinati rispettivamente almeno il 37 e il 20 per cento delle risorse complessive erogate attraverso il Dispositivo. Va indicato in modo esplicito il contributo delle singole misure al raggiungimento degli obiettivi verde e digitale; deve essere inoltre specificato quali aree di intervento contribuiscono alle sette iniziative-faro identificate nella strategia annuale per la crescita sostenibile 2021⁹. Il Piano non può prevedere progetti dannosi per l'ambiente (secondo il principio "*do no significant harm*"). La compatibilità dei singoli interventi con la normativa europea sugli aiuti di Stato è un prerequisito per l'approvazione del Piano.

Gli interventi, almeno quelli effettuati a fronte di trasferimenti, dovranno essere "addizionali" rispetto alla media delle erogazioni registrate nel triennio 2017-19 per le categorie di spesa delineate nei Piani. Le risorse europee dovranno di norma essere destinate a misure che comportano oneri di natura temporanea; solo in casi eccezionali potranno essere ricompresi costi di natura ricorrente, a condizione che vi siano effetti positivi di lungo periodo rispetto agli obiettivi del Dispositivo e che lo Stato membro dimostri che il finanziamento degli interventi dopo il periodo coperto dal Piano non abbia effetti negativi duraturi sui conti pubblici.

I Piani dovranno individuare la struttura di governo degli interventi, specificando gli organi responsabili della loro realizzazione e le modalità di coordinamento delle diverse autorità coinvolte. I paesi dovranno impegnare i fondi ricevuti attraverso il Dispositivo entro il 2023 (il 70 per cento dei trasferimenti va impegnato già entro il 2022); gli interventi dovranno essere conclusi entro il mese di agosto del 2026. L'effettiva erogazione delle risorse relative a ciascuna linea di intervento sarà subordinata al soddisfacente conseguimento di obiettivi intermedi e finali che dovranno essere specificati in modo chiaro, realistico e verificabile nella versione finale e completa del Piano¹⁰. La valutazione sarà formulata dalla Commissione, dopo aver sentito il parere del Comitato economico e finanziario. Qualora uno o più Stati membri dovessero ritenere che gli obiettivi di un Piano non siano stati adeguatamente conseguiti, essi potranno chiedere al Consiglio europeo di discutere la questione; durante la discussione, che di norma non dovrà richiedere più di tre mesi, l'erogazione dei fondi sarà sospesa.

2. Una visione d'insieme del Piano nazionale di ripresa e resilienza

La bozza del Piano trasmessa al Parlamento non si limita a descrivere gli interventi da finanziare attraverso il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (con risorse che, come ricordato, ammontano a quasi 197 miliardi) ma presenta una programmazione integrata

⁹ Le iniziative in questione sono: 1) utilizzare più energia pulita, 2) ristrutturare, 3) ricaricare e rifornire, 4) connettere, 5) modernizzare, 6) espandere e 7) riqualificare e aggiornare le competenze (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final, 2020).

¹⁰ Un importo pari al 13 per cento del totale potrà essere versato anticipatamente, dopo l'approvazione dei Piani.

dell'uso di tutte le risorse europee disponibili (sia quelle di *Next Generation EU*, sia i fondi strutturali) e di quelle nazionali destinate al conseguimento degli obiettivi strategici perseguiti dal Piano. Complessivamente, su un arco temporale di sei anni (2021-26), si prefigurano interventi per oltre 310 miliardi (circa il 17 per cento del PIL del 2019): circa 224 miliardi fanno riferimento a interventi legati a *Next generation EU*, 80 riguardano i fondi dell'attuale ciclo della programmazione di bilancio europea (e dovrebbero includere il cofinanziamento nazionale) e 8 quelli del ciclo precedente.

Le risorse per gli interventi riferibili a *Next Generation EU* (come detto, circa 224 miliardi) superano di circa 14 miliardi la stima dell'importo massimo che potrà essere assegnato all'Italia (la differenza riguarda essenzialmente le misure relative al Dispositivo per la ripresa e la resilienza). Nelle valutazioni del documento, tale scelta tiene conto della possibilità che una parte degli interventi sia finanziata con risorse private e riflette la volontà di assicurare il pieno sfruttamento dei fondi europei anche qualora alcuni progetti non dovessero superare il vaglio della Commissione europea.

L'obiettivo del Piano, secondo le indicazioni contenute nella bozza, è quello di rendere "l'Italia un Paese più sostenibile e inclusivo, con un'economia più avanzata e dinamica" (pag. 11). Le misure da cui si attende il rilancio del processo di sviluppo sono organizzate su tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Si articolano in sei missioni: (a) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (a cui sono destinati 46,3); (b) rivoluzione verde e transizione ecologica (69,8 miliardi); (c) infrastrutture per una mobilità sostenibile (32,0 miliardi); (d) istruzione e ricerca (28,5 miliardi); (e) inclusione e coesione (27,6 miliardi); (f) salute (19,7 miliardi). Ogni missione è declinata in varie componenti (nel complesso 16), a loro volta suddivise in 48 linee di intervento. Sono inoltre individuate tre priorità trasversali: parità di genere; giovani; Sud e riequilibrio territoriale.

La crisi innescata dalla pandemia ha riportato il Mezzogiorno al centro dell'agenda di politica economica; nelle ultime raccomandazioni all'Italia la Commissione europea ha sottolineato il rischio che le conseguenze della pandemia possano accentuare le già ampie disparità territoriali all'interno del Paese. La spesa in conto capitale pro capite assorbita dalle regioni meridionali nell'ultimo decennio è stata sistematicamente inferiore a quella destinata alle altre aree. Tra gli interventi illustrati nel documento sono numerosi quelli che hanno una connotazione territoriale, anche se non è ancora quantificabile l'ammontare complessivo di risorse che saranno destinate alle regioni meridionali. È ragionevole attendersi che gli effetti di un'azione di rinnovamento dell'amministrazione pubblica, delle infrastrutture (tradizionali e innovative), della scuola siano particolarmente rilevanti al Sud. Così come nel resto del Paese, sarà anche necessario tutelare le imprese attraverso iniziative di contrasto dell'illegalità, che riduce l'efficacia delle politiche pubbliche.

Dei quasi 197 miliardi potenzialmente ottenibili dal Dispositivo, la bozza del Piano ne destina 110 a interventi aggiuntivi, ossia non inclusi nel tendenziale¹¹ (vi concorrerebbero

¹¹ Il riferimento è al tendenziale valutato prima della manovra di bilancio per il 2021; quest'ultima ha già definito la destinazione di una parte delle risorse erogate attraverso il Dispositivo (circa 30 miliardi nel periodo 2021-26) e di quelle a valere su React-EU (7,5 miliardi).

tutti i 69 miliardi di trasferimenti e quasi 41 miliardi di prestiti); a questi si aggiungono i 14 miliardi provenienti da React-EU e dal Fondo per una transizione giusta, per un totale di interventi aggiuntivi di circa 124 miliardi.

Il documento in discussione non specifica in dettaglio il profilo annuale dell'uso dei fondi europei¹², né la loro ripartizione dettagliata tra le diverse poste di bilancio. Si indica solo che almeno il 70 per cento dei trasferimenti ricevuti attraverso il Dispositivo verrà speso entro il 2023 e la parte rimanente entro il 2025 e che il ricorso ai prestiti aumenterà nel corso del tempo. Inoltre, secondo il documento, più del 70 per cento dei fondi utilizzati per finanziare interventi aggiuntivi rispetto al tendenziale è destinato a spese in conto capitale a carico delle Amministrazioni pubbliche, il resto a ulteriori incentivi agli investimenti privati (in particolare 16 sono destinati al "Progetto Transizione 4.0") e ad altre misure.

Nell'insieme assi strategici e priorità trasversali della bozza del Piano appaiono coerenti con gli obiettivi del Dispositivo per la ripresa e la resilienza; i progetti definiti nelle varie missioni appaiono indirizzati ad affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico e alcune delle più evidenti debolezze strutturali del Paese (i ritardi nell'innovazione e quelli nella digitalizzazione – anche nell'istruzione, nella ricerca e nella pubblica amministrazione; i tempi della giustizia civile; l'adeguamento delle reti infrastrutturali; lo sviluppo del Mezzogiorno). Il documento tuttavia non presenta ancora una puntuale quantificazione del contributo di ciascun progetto alla spesa destinata alla transizione verde e a quella digitale.

Lo sviluppo digitale del Paese, ancora in ritardo sia nell'adozione delle nuove tecnologie sia nella domanda di servizi basati su di esse, è considerato dal piano un fattore indispensabile per innescare il necessario cambiamento strutturale e sostenere l'innovazione del sistema produttivo italiano. Misure specifiche della missione 1 mirano al completamento delle reti di comunicazione e a promuovere la digitalizzazione e l'ammodernamento tecnologico del sistema produttivo e della pubblica amministrazione. Al recupero del gap tecnologico e di innovazione delle imprese è specificatamente dedicato il programma Transizione 4.0, che si pone in continuità con strumenti già sperimentati con successo.

Il programma Transizione 4.0 appare complementare con gli interventi della missione 4 per il trasferimento tecnologico e per il potenziamento della ricerca (pubblica e in collaborazione tra pubblico e privato); all'elevata qualità della ricerca attualmente non corrispondono dimensioni e finanziamenti adeguati. Specifiche misure sono indirizzate alla modernizzazione dell'industria turistica e culturale. L'impegno di risorse è rilevante anche per la digitalizzazione delle Amministrazioni pubbliche, considerata una leva per accrescere l'efficacia della loro azione; potrà esercitare gli effetti sperati se sarà accompagnato da un adeguamento delle pratiche di formazione e selezione del personale e da interventi di adattamento dei processi organizzativi coerenti con le nuove tecnologie.

¹² Nella Nota di aggiornamento al DEF 2020, presentata il 5 ottobre 2020, tale profilo era indicato per il periodo 2021-26.

Alla transizione verde, alla tutela del territorio e al miglioramento dell'impatto ambientale delle infrastrutture di trasporto sono destinati numerosi interventi, concentrati nelle missioni 2 e 3 del Piano. Si mira allo sviluppo delle energie rinnovabili e ad accrescere l'efficienza energetica dell'edilizia privata e pubblica e delle infrastrutture di trasporto, coerentemente con gli impegni del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima. Gli interventi sembrano poter contribuire in maniera significativa anche al riequilibrio nella dotazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese.

Un ampio insieme di misure contenute nella missione 4 è volto all'aumento dei livelli di istruzione, tra i più bassi in Europa, e al miglioramento qualitativo degli apprendimenti, con attenzione alla riduzione dei divari presenti tra Centro Nord e Mezzogiorno. Anche in questo caso si intende affrontare ritardi cronici del Paese, che incidono sia sulla produttività del sistema economico, sia sulle opportunità offerte ai giovani, soprattutto quelli provenienti dalle famiglie più svantaggiate.

La missione 5 definisce una serie di misure per favorire l'occupazione nel Mezzogiorno e quella dei giovani e delle donne, nonché una revisione delle politiche attive del lavoro. La decontribuzione nel Mezzogiorno (finanziata attraverso React-EU) opera un riallineamento, seppure temporaneo, del costo del lavoro alle condizioni locali della domanda dello stesso, frenata dalle più basse efficienza e redditività medie del sistema produttivo meridionale. L'intervento può contrastare nel breve periodo gli effetti della crisi pandemica, incentivando il mantenimento dei posti di lavoro esistenti e l'emersione del lavoro irregolare; può poi favorire, in un contesto macroeconomico più propizio, la creazione di nuova occupazione. Affinché questi effetti virtuosi si traducano in un miglioramento duraturo dell'economia del Mezzogiorno, resta essenziale intervenire sul contesto in cui operano le imprese, agendo sulle infrastrutture, sull'efficienza amministrativa, sugli investimenti in capitale umano. L'efficacia degli interventi previsti per le politiche attive del lavoro dipenderà dalla possibilità di superare gli ostacoli posti dalla suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni. Altre misure della missione 5 sono dedicate al potenziamento della rete di servizi sociali, a interventi di riqualificazione urbana e alle politiche di sostegno alle aree interne.

La missione 6 è infine dedicata alla sanità, con progetti per lo sviluppo della rete di assistenza sul territorio e domiciliare e della telemedicina (anche al fine di accrescere la capacità di risposta a fenomeni epidemici), per il miglioramento delle dotazioni tecnologiche degli ospedali, per la digitalizzazione e per il potenziamento della ricerca medica. L'insieme degli interventi persegue l'obiettivo di una riduzione dei divari territoriali nella qualità dei servizi.

Come indicato nella bozza del Piano, sono ancora necessarie sostanziali integrazioni in vista della stesura finale del testo da sottoporre alle autorità europee. Nel documento in discussione si avverte che alcuni importanti elementi richiesti nelle linee guida sono in corso di definizione, anche attraverso confronti informali con gli uffici della Commissione (questi elementi includono, per ciascun intervento, il cronoprogramma, la specificazione degli obiettivi intermedi e finali, la stima totale dei costi e la quota da finanziare con prestiti). Si preannuncia inoltre la presentazione al Parlamento del necessario modello di struttura di governo del Piano, in cui dovranno essere individuati gli organi responsabili della sua realizzazione e le modalità di coordinamento dei Ministeri e degli altri livelli di governo coinvolti.

La bozza del Piano contiene riferimenti alle riforme di contesto che dovrebbero accompagnare i singoli interventi, tese, secondo quanto indicato dal documento, al rafforzamento della competitività, alla rimozione dei vincoli alla realizzazione degli investimenti e all'incremento della produttività. Oltre alla riforma della giustizia, delineata con un certo grado di dettaglio, il documento accenna a interventi sul mercato del lavoro (con riferimento alla revisione del sistema degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive) e a misure di apertura alla concorrenza in alcuni settori e di riforma della pubblica amministrazione. Inoltre, nell'ambito della descrizione delle singole missioni, il documento indica alcuni specifici interventi normativi ritenuti necessari per favorirne l'efficace realizzazione.

Come sottolineato nelle linee guida della Commissione europea, le riforme dovrebbero avere un "impatto significativo ed effetti durevoli" su specifici obiettivi, come ad esempio il miglioramento delle istituzioni, la crescita o la creazione di occupazione. Tuttavia con l'eccezione delle misure sulla giustizia, gli interventi di riforma preannunciati nel documento, pur coprendo aree coerenti con le raccomandazioni della Commissione, non sembrano ancora sufficientemente articolati, il che ostacola una valutazione del loro potenziale impatto.

In particolare appaiono poco sviluppate le linee di azione per promuovere la concorrenza e i dettagli degli interventi volti a favorire una maggiore efficienza della pubblica amministrazione. Pur prevedendo un deciso investimento nella digitalizzazione e un miglioramento della selezione del personale delle amministrazioni, la bozza del Piano non delinea ancora una strategia per favorire una ricomposizione delle risorse umane che asseconi il cambiamento tecnologico, né offre indicazioni sufficientemente dettagliate sulla revisione delle procedure amministrative e sugli interventi di semplificazione.

3. I possibili effetti macroeconomici di *Next Generation EU*

L'impatto macroeconomico più immediato, l'effetto "di domanda", degli interventi prefigurati nella bozza del Piano a valere sulle risorse di *Next Generation EU* dipenderà da diversi fattori: l'entità delle risorse effettivamente mobilitate, la natura aggiuntiva o sostitutiva delle misure finanziate con i fondi del programma europeo rispetto a quelle già incluse nel quadro tendenziale dei conti, il grado di efficienza nella realizzazione dei vari progetti, il peso relativo delle varie voci di bilancio interessate (dato che sono caratterizzate da "moltiplicatori diretti" di entità diversa)¹³.

Su orizzonti temporali più lunghi saranno determinanti gli effetti "di offerta" esercitati sul potenziale di crescita dell'economia dalle riforme e dagli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali di supporto all'attività delle imprese private. Questi effetti sono potenzialmente molto importanti ma è difficile quantificarli ex ante. Come ha sottolineato recentemente il Governatore Visco, "per il rilancio dell'economia i piani di spesa pubblica per la transizione verde e digitale andranno accompagnati da riforme

¹³ Cfr. F. Busetti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro e P. Tommasino, *Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 520, 2019.

volte a migliorare l'ambiente economico in cui si svolge l'attività imprenditoriale in Italia; gli investimenti privati, la crescita delle imprese, l'innalzamento della capacità innovativa del sistema produttivo dipendono anche, in misura importante, da un deciso miglioramento dei servizi prestati dalle pubbliche amministrazioni"¹⁴.

Nell'audizione del settembre scorso, quando i programmi governativi non erano noti, in merito all'impatto più immediato di *Next Generation EU* (ossia senza considerare gli effetti "di offerta") avevamo fatto riferimento a due scenari. Nel primo si ipotizzava che tutte le risorse potenzialmente disponibili (anche all'epoca stimate in circa 210 miliardi di euro) fossero utilizzate in modo efficiente per finanziare programmi di investimento aggiuntivi a quelli già inclusi nelle stime tendenziali; in questo caso il livello del PIL reale sarebbe potuto aumentare di circa 3 punti percentuali entro la fine del 2025. Nel secondo scenario si ipotizzava che solo il 70 per cento delle risorse venisse utilizzato per misure aggiuntive e che solo i due terzi di queste riguardassero progetti di investimento; in questo caso l'impatto cumulato sul livello del PIL nello stesso orizzonte temporale scendeva a poco meno di 2 punti percentuali. Entrambi gli scenari, in assenza di informazioni di dettaglio, scontavano l'ipotesi di una distribuzione uniforme nel tempo della spesa, tra il 2021 e il 2025.

La bozza di Piano ora in discussione è più vicina al secondo di quei due scenari: prevede il pieno utilizzo delle risorse di *Next Generation EU*, ma limita a circa 124 miliardi di euro quelle destinate a finanziare progetti aggiuntivi e ipotizza che oltre il 70 per cento di tali risorse sia destinato al finanziamento di investimenti pubblici e di altre spese in conto capitale¹⁵. Alla luce delle informazioni rese disponibili dopo l'audizione di settembre si può ora ragionevolmente ipotizzare che gli interventi sarebbero relativamente concentrati intorno alla metà del periodo di esecuzione del Piano. In questo scenario si può stimare che il livello del PIL possa aumentare fino a quasi 2 punti percentuali entro il biennio 2023-24, un valore sostanzialmente in linea con quanto indicato nella bozza del Piano sullo stesso arco temporale.

Negli anni successivi l'impatto macroeconomico dipende essenzialmente dalla capacità degli interventi di agire favorevolmente sulla capacità produttiva del Paese. Come ricordato, le simulazioni di scenario da noi condotte non includono effetti dal lato dell'offerta, la cui valutazione è tipicamente incerta; lo stimolo esercitato dagli interventi pertanto si attenua con il ridursi dell'entità della spesa. La simulazione riportata nella bozza del Piano include invece rilevanti effetti d'offerta e mostra un ulteriore aumento dello stimolo esercitato dalle misure nella seconda parte del periodo considerato.

Il conseguimento di significativi guadagni di produttività è possibile, è uno degli obiettivi di fondo di *Next Generation EU* ma richiede estrema attenzione alla qualità delle misure e delle riforme che le accompagneranno. Alcune valutazioni riguardo all'efficacia degli interventi di sostegno all'innovazione eseguiti in passato suggeriscono

¹⁴ I. Visco, Intervento al 27° Congresso ASSIOM FOREX, 6 febbraio 2021, pag. 6. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2021/FOREX-6-02.2021-Visco-IT.pdf>.

¹⁵ Secondo il Piano, per la parte rimanente si tratta di risorse "destinate principalmente a incentivi agli investimenti delle imprese, a ridurre i contributi fiscali sul lavoro e, in misura limitata, a spesa pubblica corrente e trasferimenti alle famiglie".

che l'adozione di nuove tecnologie e l'investimento in ricerca e sviluppo possono avere ricadute positive anche molto rilevanti sulla produttività totale dei fattori e sul potenziale di crescita dell'economia¹⁶. Questi effetti andranno potenziati con quelli che potranno derivare dalle riforme della giustizia e della pubblica amministrazione, nonché dagli investimenti in capitale umano.

* * *

Lo scenario definito nella bozza del Piano nazionale di ripresa e resilienza è molto impegnativo in termini di capacità di progettazione e di esecuzione. Esso prevede interventi aggiuntivi rispetto al tendenziale per oltre un punto percentuale del PIL in media all'anno durante i sei anni del programma. Gli effetti moltiplicativi di tali interventi saranno tanto maggiori quanto più sarà efficiente l'impiego delle risorse; per questo serve una netta discontinuità con il passato, una struttura di governo degli interventi adeguata alla complessità dell'impresa. Le maggiori risorse rese disponibili dal programma europeo a condizioni vantaggiose andranno comunque restituite; se non saranno impiegate in maniera produttiva i problemi del Paese non saranno alleviati ma accresciuti dal maggiore indebitamento; l'attuazione del Piano va collocata nella prospettiva di una strategia di progressiva riduzione del peso del debito pubblico sul prodotto.

Il solo aumento della spesa pubblica non è sufficiente a fornire il necessario incentivo a un aumento duraturo dell'accumulazione privata, indispensabile ad assicurare più elevati livelli di crescita. Serve piuttosto la massima attenzione nella definizione puntuale degli interventi e nella gestione della loro realizzazione. Occorre inoltre dare corso a un insieme di riforme che possa sostenere il processo di sviluppo oltre il breve termine, migliorando l'efficacia dell'azione pubblica, l'ambiente in cui si svolge l'attività di impresa, il funzionamento del mercato del lavoro. Su questo le indicazioni presenti nella bozza del Piano non sono ancora adeguatamente sviluppate. Si tratta però di una componente cruciale, da completare nei tempi molto stretti previsti nell'ambito di *Next Generation EU*.

¹⁶ Cfr. ad esempio E. Ciapanna, S. Mocetti, A. Notarpietro, *The effects of structural reforms: Evidence from Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1303, 2020. Secondo gli autori gli incentivi all'innovazione disposti nell'ambito del programma "Industria 4.0" dal 2016 hanno contribuito in misura significativa a stimolare la produttività totale dei fattori, determinando un innalzamento del prodotto dell'ordine di 1,5 punti percentuali nell'arco di un decennio. Effetti rilevanti sarebbero derivati anche dalle liberalizzazioni nel comparto dei servizi e dalle misure per accrescere l'efficienza della giustizia civile.

