

## Il Pnrr nei territori: sfide, limiti e opportunità

di Giancarlo Corò, Marusca De Castris e Domenico Scalerà

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), basato su un programma pluriennale di interventi finanziati dall'iniziativa europea Next Generation Eu, costituisce la principale risposta di politica economica del governo italiano alla profonda crisi generata dalla pandemia. Attraverso riforme strutturali e massicci programmi di investimento, il Piano si propone di modernizzare il paese, promuovendo obiettivi strategici quali l'innovazione digitale, la transizione ecologica, il rafforzamento delle infrastrutture di base, il potenziamento del sistema educativo e della ricerca applicata, la costruzione di una rete territoriale di assistenza sanitaria, una maggiore equità e inclusione sociale. Si tratta perciò di un'operazione straordinaria che, lungi dal limitarsi al mero sostegno della domanda aggregata, mira alla creazione di nuove capacità produttive, sociali e istituzionali, con l'ambizione di recuperare il *gap* competitivo che l'Italia ha accumulato rispetto ai principali paesi europei.

Considerato lo sviluppo pluriennale del Pnrr, un giudizio sulla realizzazione e l'efficacia dell'ampio e articolato complesso di interventi previsti richiederà un tempo ben maggiore di quello intercorso tra la sua approvazione e il momento in cui viene scritto questo libro. Tuttavia, già in questa fase appare sensato considerare alcuni interrogativi sulla capacità del Pnrr di avviare una fase di cambiamento strutturale del paese, che renda effettivamente possibile rilanciare la crescita economica dopo la sostanziale stagnazione degli ultimi due decenni. È inoltre importante capire fino a che punto il Pnrr sarà in grado di incidere sulle profonde disparità geografiche dell'Italia, conseguendo quegli obiettivi di riequilibrio e coesione territoriale indicati tra le finalità esplicite del Piano.

Proprio quest'ultimo è il tema specifico del presente volume, che ha come obiettivo di fondo quello di promuovere la discussione su aspetti

del Piano ritenuti essenziali per una efficace politica di sviluppo dei territori, in particolare quelli in relativo ritardo, per i quali il recente shock pandemico ha avuto l'effetto di un'ulteriore perdita di competitività. Le regioni del Mezzogiorno, ma anche alcune del Centro-nord, risultano oggi non solo in ritardo in termini di innovazione e produttività rispetto alle regioni del Nord Europa ma anche poco competitive sul fronte dei costi di produzione rispetto ad alcune economie dell'Europa centro-orientale. Questa duplice condizione di difficoltà disegna i tratti della cosiddetta «trappola dello sviluppo» nella quale diverse regioni italiane sono oggi collocate. Negli ultimi venti anni, nonostante le politiche di coesione, queste regioni hanno registrato una sostanziale stagnazione nella dinamica della produttività e dell'occupazione, e di conseguenza anche del reddito pro capite. In questo scenario, le politiche regionali devono operare sul fronte della dotazione infrastrutturale di base, ma anche della qualità istituzionale e della *governance*, sostenere i finanziamenti all'innovazione e alla formazione di capitale umano altamente qualificato, favorire lo sviluppo di un sistema finanziario che sostenga adeguatamente i settori produttivi. La proiezione su un orizzonte di lungo periodo del Pnrr apre indubbiamente nuove opportunità per i territori in ritardo, ma pone anche sfide inedite per un paese nel quale agli storici squilibri regionali si sono aggiunte negli ultimi anni nuove disparità create dagli effetti di polarizzazione dell'innovazione e dalla mobilità del capitale umano.

Queste considerazioni sollevano perciò alcuni interrogativi sulla coerenza delle misure di *policy* del Pnrr e, soprattutto, sulla effettiva capacità del Piano di realizzare i suoi obiettivi. In particolare, le domande sottoposte agli autori del volume sono state le seguenti: riuscirà questo Piano straordinario a ridurre le disparità territoriali fra aree centrali e periferiche, ulteriormente inasprite dalla globalizzazione e della crisi finanziaria, e tutt'altro che frenate dalla pandemia? Quali misure di *policy* possono maggiormente sostenere la convergenza regionale nei diversi ambiti individuati dal Pnrr? Quali sono le debolezze strutturali che, anche in base alla passata esperienza dell'intervento pubblico, il Piano potrebbe alla fine rivelare? Quale contributo può perciò fornire la comunità scientifica a superare queste debolezze e non perdere l'occasione di un piano di investimenti probabilmente irripetibile per dimensioni di spesa e valore strategico?

L'attuazione di ciascuna delle missioni del Pnrr avrà infatti importanti riflessi sui territori, con effetti potenzialmente diversi su aree centrali e marginali, urbane e rurali, del Nord e del Sud del paese. Riguardo a quest'ultimo aspetto, il Piano riconosce esplicitamente come prio-

rità trasversale il superamento dello storico ritardo meridionale, prevedendo che almeno il 40% delle risorse sia attribuito alle regioni del Mezzogiorno. Ciò nonostante, è facile prevedere che la quota di spesa complessiva effettivamente destinata alle aree deboli possa risultare *ex post* inferiore, in considerazione delle modalità di individuazione e attuazione dei progetti, basate sullo strumento dei bandi competitivi, che rendono la domanda dei privati e la dotazione di personale e competenze nelle amministrazioni locali fattori chiave per l'effettiva fruizione delle risorse. È del resto evidente che le capacità di assorbimento ed utilizzo delle risorse pubbliche costituiscono elementi determinanti per l'attuazione degli interventi previsti nel Pnrr. Essendo tali capacità distribuite molto diversamente fra territori, il pericolo è che le ingenti risorse messe in campo dal Piano possano alla fine accentuare, invece che ridurre, i divari esistenti.

Partendo da queste ipotesi di ricerca, il volume raccoglie una serie di contributi che esaminano i contenuti del Pnrr in riferimento soprattutto alle possibili implicazioni in termini di riduzione dei divari geografici, ponendo in particolare l'accento sulle trasformazioni che il Piano potrà promuovere nella dotazione di infrastrutture, nell'ammodernamento dei settori produttivi, nel potenziamento dei servizi pubblici.

Il volume è articolato in tre parti. La prima parte esamina come e con quali risorse il Piano stia affrontando la sfida del riequilibrio territoriale, non solo nell'ottica del dualismo tra Centro-nord e Mezzogiorno, ma più in generale in termini di divari tra aree centrali ed aree periferiche e tra settori produttivi. La seconda parte affronta il tema dei fattori propulsivi per lo sviluppo dei territori discutendo il Piano rispetto agli investimenti programmati a favore delle infrastrutture di trasporto, dei servizi sanitari, dell'offerta universitaria. Questa sezione del volume si focalizza inoltre sulle riforme abilitanti che potranno migliorare la gestione dei servizi. La terza e ultima parte richiama l'attenzione sul sistema di *governance* e sui processi di implementazione del Piano, aspetti non sempre sufficientemente considerati dai *policy maker*, ma che sono spesso decisivi per il conseguimento degli obiettivi pianificati per i singoli territori.

Nel loro insieme le tre parti del volume mirano a fornire una chiave di lettura territoriale delle politiche disegnate nel Pnrr lungo i suoi assi portanti. Il quadro delineato risulta ricco e dettagliato, anche in termini di informazioni sulle prime evidenze disponibili, offrendo a nostro avviso importanti e molteplici spunti di riflessione per studiosi, attori economici, *policy maker* e, più in generale, per coloro che ritengono questo Piano un'occasione di rilancio dell'eco-

nomia italiana e uno strumento fondamentale per migliorare il benessere dei cittadini.

Proviamo allora a riassumere il messaggio principale dei saggi inclusi in ciascuna delle tre parti.

### *Il riequilibrio territoriale di centri e periferie*

Con il varo del Next Generation Eu, la coesione economica, sociale e territoriale è stata «promossa» a obiettivo delle politiche nazionali degli Stati membri dell’Eu. Questo riconoscimento, secondo Luca Bianchi e Carmelo Petraglia, autori del saggio di apertura del volume, è di grande importanza, per un paese caratterizzato da uno storico, ampio divario territoriale fra regioni del Mezzogiorno e del Centro-nord. Un merito essenziale del Pnrr è quindi che esso si proponga esplicitamente l’obiettivo di ridurre le disuguaglianze economiche e sociali che costituiscono il nucleo del dualismo italiano. Un aspetto rilevante è che la riduzione dei divari sia posta come elemento di condizionalità per il finanziamento degli investimenti, attraverso la cosiddetta «quota Sud» che impone che almeno il 40% delle risorse sia destinato alle regioni meridionali. Ciò detto, gli autori si concentrano su due importanti punti problematici dell’attuazione del Piano. In primo luogo, essi rilevano la scarsa aderenza del metodo dei vincoli territoriali di spesa ai principi ispiratori del Pnrr, evidenziando in particolare due ambiti in cui sarà più difficile rispettare il vincolo della quota Sud: quello degli interventi attuati da enti territoriali, che prevedono che le risorse siano distribuite su base competitiva e quello degli interventi di incentivazione alle imprese. L’argomento centrale è che il rispetto della «quota Sud» diventa difficile quando si adottano criteri di distribuzione delle risorse su base competitiva che si confrontano con competenze e capacità progettuali dei territori assai sbilanciate a favore del Centro-nord. In secondo luogo, gli autori evidenziano la necessità di un maggiore coordinamento tra Pnrr e politiche di coesione europea e nazionale, che al momento presentano sovrapposizioni e complementarietà strategiche, finanziarie e attuative. Senza uno stretto coordinamento tra le due programmazioni, sarà impossibile sfruttare eventuali sinergie, rischiando al contrario la concentrazione di interventi sugli stessi obiettivi, con risultati inferiori alle attese e possibili effetti di spiazzamento.

Come indicato fin dalle premesse del Pnrr, uno degli assi prioritari riguarda la transizione digitale, indicata come un’enorme occasione per aumentare la produttività, l’innovazione e l’occupazione, garantire un accesso più ampio all’istruzione e alla cultura e colmare i divari territo-

riali. In particolare, la Componente 2 della prima Missione si propone di promuovere l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del sistema produttivo, colmando il divario digitale che interessa principalmente le imprese di minore dimensione e che riguarda, anche se in misura diversa, tutte le regioni italiane. Secondo Valentina Giannini, Donato Iacobucci e Francesco Perugini, sembra tuttavia prevalere nel Pnrr un approccio di politica industriale di tipo orizzontale, in continuità con le politiche attuate negli ultimi anni con il Piano Industria 4.0, poi trasformato in Impresa 4.0. Secondo gli autori, questa enfasi sulle politiche orizzontali per l'innovazione, congruente con gli obiettivi di diffusione in tutti i settori e in tutte le dimensioni delle imprese della transizione digitale, rischia però di sottovalutare i fattori che possono determinare un effettivo assorbimento delle nuove competenze e delle nuove conoscenze nel sistema delle imprese, in particolare delle Pmi. L'importanza di questi fattori è resa evidente dal fatto che una quota molto ridotta di imprese ha saputo utilizzare efficacemente gli strumenti e le iniziative messe in campo dal Piano Impresa 4.0 per la trasformazione digitale. Nel saggio viene infatti proposta la scomposizione su base regionale dell'indice Desi (Digital Economy and Society Index 2020), impiegato dalla Commissione Ue per misurare il complesso di dotazioni infrastrutturali, competenze e diffusione dell'impiego di tecnologie digitali nei diversi paesi. Da tale analisi emerge un generale ritardo dei territori italiani, ma si conferma anche il divario fra il Nord e il Sud del paese, che riguarda tutti gli indicatori considerati, in particolare quelli relativi a capitale umano e integrazione delle tecnologie digitali. Secondo gli autori, se non si affronta il tema cruciale della diversa dotazione di capitale umano specializzato, gli strumenti previsti nel Pnrr possono produrre effetti selettivi sul sistema delle imprese, accentuando piuttosto che riducendo i divari esistenti a livello territoriale e di dimensione d'impresa.

Pur riconoscendo che il Pnrr può rappresentare un'occasione importante di trasformazione del paese e dei suoi territori, Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini ed Emanuela Montenegro non nascondono le critiche a una sua elaborazione avvenuta senza un reale confronto con le forze economico-sociali e le diverse realtà territoriali. Da tale impostazione deriva secondo gli autori la sua organizzazione lungo linee di interventi rigidamente settoriali. Nelle misure del Piano non emergono infatti criteri allocativi legati alle differenti dotazioni di beni e servizi pubblici nelle diverse realtà del paese, sicché le città conosceranno i progetti previsti nel loro territorio solo al termine del processo di allocazione territoriale. Il pregevole contributo che gli autori forn-

scono è una meticolosa ricostruzione delle misure di rilevante impatto per le città italiane, esaminandone in particolare 11, che destinano risorse per oltre 20 miliardi di euro. Le misure considerate riguardano interventi di rigenerazione urbana, su reti e mezzi per il trasporto pubblico, sui porti, sugli edifici giudiziari e di edilizia residenziale pubblica. Nel testo vengono presentate le loro caratteristiche, i possibili beneficiari e i criteri per la ripartizione delle risorse. Inoltre, sulla base di una originale banca-dati, gli autori presentano le principali evidenze relative agli interventi previsti nelle città capoluogo e nelle città metropolitane italiane. Le conclusioni a cui si giunge sono duplici. Da un lato, si mette in luce la notevole variabilità dell'ammontare di risorse destinate alle diverse aree, senza che appaia alcuna chiara correlazione fra livello di reddito delle città (province) e intensità degli interventi, mentre è evidente la maggiore attenzione riservata ai capoluoghi delle città metropolitane rispetto gli altri comuni. Dall'altro lato, preoccupano le effettive capacità dei comuni italiani di realizzare, nei tempi previsti e con qualità, gli investimenti programmati, alla luce della circostanza che le amministrazioni locali sono molto impoverite di personale e di competenze tecniche, in particolare nel Sud.

L'ultimo contributo della prima parte del volume prende in esame le marcate differenze nei modelli di sviluppo turistico delle diverse aree del paese, sottolineando la necessità di un significativo riequilibrio territoriale anche per quanto attiene a questo importante settore dell'economia nazionale. Giovanni Ruggeri e Nicola Camatti partono dalla constatazione delle marcate disparità nella dotazione strutturale e nella presenza di domanda turistica, ampiamente documentate da indici sintetici che descrivono articolate specificità anche a livello sub-regionale. Secondo gli autori, i divari tra i territori possono essere compensati da una corretta attuazione del Pnrr, mirante in particolare a sostenere la ripartenza post-pandemica del turismo e a irrobustire la resilienza del sistema agli shock esterni. Nel complesso, il lavoro fornisce interessanti indicazioni sulla necessità di adottare politiche per l'ampliamento e il rafforzamento dell'intera filiera produttiva collegata al turismo.

### *Infrastrutture e servizi*

Nei prossimi anni, il sistema delle infrastrutture e dei servizi giocherà un ruolo fondamentale per creare condizioni di maggiore competitività per lo sviluppo del paese, e quindi, opportunamente, il Pnrr destina a esso risorse imponenti. Per quanto riguarda in particolare gli investimenti in infrastrutture e mobilità e le riforme strutturali del set-

tore, si prevede una spesa di oltre 25 miliardi di euro, circa il 13% del totale delle risorse complessive del Piano, da distribuire sempre nel rispetto della riserva a favore del Mezzogiorno. Il lavoro di Angela Stefania Bergantino, che apre la seconda parte del volume, compie un esame dettagliato ed accurato dell'articolazione del Piano nei numerosi progetti riguardanti il sistema delle infrastrutture per la mobilità. Rilevato che il divario infrastrutturale tra Nord e Sud del paese «rappresenta il più evidente elemento di criticità del sistema delle infrastrutture di trasporto italiane», il saggio si focalizza sugli interventi più specificamente rivolti al riequilibrio territoriale. Sul punto, tuttavia, nonostante l'esplicito impegno del governo, l'autrice esprime motivate perplessità: l'esito di bandi competitivi, che non riportano quote di riserva per le imprese del Sud, è ovviamente non predeterminabile. Inoltre, la gestione di più di un terzo delle risorse totali per la realizzazione del Pnrr coinvolge gli enti locali in qualità di soggetti attuatori, con le connesse responsabilità in merito alla elaborazione dei progetti strategicamente rilevanti e alla complessa realizzazione operativa degli interventi. Secondo Bergantino, se gli enti locali meridionali, per i quali si rileva una cronica minore capacità di spesa, non fossero adeguati a fare fronte al carico amministrativo associato ai flussi di spesa e al rispetto dei tempi imposti dal Pnrr, potrebbe risultare compromesso l'intero indirizzo di riequilibrio territoriale che il governo ha voluto assegnare al Piano.

Il saggio di Antonio Massarutto affronta il tema dell'ammodernamento del sistema di gestione dei servizi pubblici locali – in particolare energia, trasporti, ciclo dei rifiuti, servizio idrico integrato – che costituisce una delle «riforme abilitanti» necessarie per sostenere l'attuazione del Pnrr. Il saggio mette in luce l'importanza di considerare non solo il volume di investimenti programmati in questo settore, ma anche le modalità di regolazione dei servizi che possono rendere tali investimenti effettivamente realizzabili e, soprattutto, efficaci rispetto agli obiettivi riguardanti la rivoluzione verde, la transizione ecologica e l'economia circolare. In particolare, l'autore evidenzia l'importanza di incentivare l'innovazione in un comparto con elevati potenziali di crescita industriale e tecnologica, che in Italia ci si ostina invece a considerare appannaggio di logiche amministrative. Per tale motivo bisognerebbe limitare il ricorso indiscriminato alla gestione pubblica (nella forma del cosiddetto *in-house providing*), e favorire, per quanto possibile, l'emergere di dinamiche concorrenziali, anche nella forma di competizione potenziale in relazione a criteri di trasparenza e *accountability* delle gestioni in essere, con l'obiettivo di facilitare l'adeguamento impiantistico nei settori ancora carenti e stimolare le trasformazioni infra-

strutturali in grado di sostenere la transizione ecologica in comparti come l'energia, il trasporto, i servizi ambientali.

Nell'ambito delle azioni del Pnrr a favore del rafforzamento dei servizi pubblici per la cittadinanza e le comunità locali, un ruolo importante è giocato dalla Missione salute. L'emergenza Covid ha evidenziato tutte le criticità di un sistema sanitario che aveva dimenticato l'importanza dell'assistenza domiciliare e la necessità di disporre di una rete sanitaria capillare, in grado di affrontare le esigenze di una popolazione destinata a un progressivo invecchiamento. Alla luce di quanto avvenuto, la Missione salute da un lato si propone di rafforzare la rete territoriale dei servizi sanitari attraverso ammodernamento e digitalizzazione, dall'altro si impegna sul fronte dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Il saggio di Patrizia Lattarulo e Agnese Sacchi dà conto di quanto accaduto con la crisi pandemica e discute il modello proposto nel Piano in termini di *governance* e risorse destinate. Il sistema di *governance* disegnato appare centralizzato: è infatti il ministero a mantenere le funzioni di attuazione e di coordinamento di altri soggetti attuatori. Alle regioni resta un ruolo nell'attuazione di specifici progetti. Appare forte la tensione sui tempi di attuazione che sono oggetto di accordi stipulati tra governo centrale ed enti territoriali. La definizione dei processi è sostenuta da un solido piano di informatizzazione che permette di rafforzare i sistemi di raccolta dati volti all'*accountability* e quindi alla trasparenza. Il successo dell'azione di *policy* della Missione salute sarà condizionato dai livelli di competenza del capitale umano e dalla qualità istituzionale. In questo si intravede un elemento di debolezza che potrebbe non garantire l'auspicata riduzione dei divari nell'erogazione di servizi sanitari.

Gli ambiti dell'istruzione e della ricerca sono inseriti nella Missione 4 del Pnrr, che riceverà fondi pari al 14,4% dell'intero pacchetto. Uno degli obiettivi da perseguire è la riduzione delle disparità regionali che interessano le università sia dal punto di vista dei servizi offerti alle comunità locali sia dal lato della ricerca. Quest'ultima svolge una funzione essenziale nel migliorare la capacità di innovazione e accrescere le *performance* economiche territoriali. Il saggio di Bianca Biagi, Laura Ciucci e Marta Meleddu esamina dettagliatamente le varie componenti della Missione 4 e discute in quale misura esse possano favorire il raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano nazionale della ricerca 2021-2027 (Pnr 21-27). In questo ambito il Pnrr ha un ruolo chiaramente volto alla riduzione delle disparità tra Centro-nord e Sud. Una progettazione degli investimenti secondo la logica Centro-nord/Sud deve comunque tenere anche conto degli effetti connessi alle differenti



dimensioni degli atenei, alla qualità istituzionale, alla capacità di attuazione di progetti in tempi molto stretti. Un possibile problema è quello di una concentrazione delle risorse a favore di atenei grandi localizzati nelle aree centrali. Il saggio enfatizza l'importanza dell'opportunità offerta dal Pnrr, considerata l'ingente dotazione di risorse e la connessione con altre riforme strutturali. Secondo le autrici, il Piano deve guidare il sistema universitario verso una maggiore internazionalizzazione, il contenimento della «fuga dei cervelli» e la riduzione dei divari di genere nel sistema della ricerca.

### *Governance e implementazione del Piano*

L'ultima parte del libro affronta il tema dei sistemi di *governance* e dell'organizzazione del lavoro e della loro importanza per una efficace attuazione del Pnrr. Il primo saggio, a cura di Rosanna Nisticò, discute il rapporto tra il Pnrr e le Zone economiche speciali (Zes). Queste ultime, istituite formalmente nel 2017 per iniziativa del governo Gentiloni, dopo un lungo iter di modifiche normative e ridotta operatività, sono state inserite nel Pnrr sia nella sezione delle riforme (Riforma 1: Rafforzamento delle zone economiche speciali) che in quella del programma di investimenti (Missione 5: Inclusione e coesione). Con questa scelta, alcuni vuoti normativi relativi al sistema di *governance* delle Zes sono stati colmati, attribuendo al commissario di governo funzioni di stazione appaltante e coordinandone il lavoro con l'attività dell'Agenzia per la Coesione territoriale. Tuttavia, come argomenta l'autrice, rimangono aperti interrogativi di fondo sul ruolo delle Zes, sul modello di sviluppo al quale esse dovrebbero essere funzionali, sulla tipologia e la dimensione delle imprese da attrarre e sostenere, sui settori da privilegiare, sulle strategie di coordinamento delle diverse Zes, interrogativi sui quali Nisticò sollecita un più attivo dibattito da parte degli studiosi di politica industriale.

Il saggio di Roberto Henke e Daniela Storti esamina la strategia e il sistema di *governance* proposto dal Pnrr per gli interventi nell'ambito dello sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali. Dall'analisi emerge la mancanza di un autentico approccio territoriale e l'adozione di un sistema di *governance* non adeguato al raggiungimento degli obiettivi. Il disegno di *policy* risulta di fatto indirizzato ai settori più che ai territori. Gli interventi a favore del settore primario si rilevano in particolare nelle componenti «economia circolare e agricoltura sostenibile» e «tutela del territorio e della risorsa idrica», dove si evidenzia la cura degli aspetti di sostenibilità ambientale ma pure la mancata considerazio-

ne della necessità di una integrazione esplicita con gli altri settori economici. Secondo Henke e Storti, questo approccio potrebbe inasprire le disparità territoriali già presenti anziché condurre verso l'atteso riequilibrio tra aree sviluppate e aree in ritardo di sviluppo.

Anche rispetto al sistema di *governance* adottato, il Piano si discosta dalle indicazioni della Commissione europea che spingono verso un sistema multilivello, attraverso la costruzione di patti territoriali tra attori su diversi livelli di governo e *stakeholder* coinvolti nella specifica *policy*. Questo approccio, pur se adottato da precedenti esperienze italiane, quale quella della Snai (Strategia nazionale per le aree interne), non trova riscontro nella impostazione del Pnrr. Per converso, il Piano presenta aspetti di interesse riguardo allo sforzo per l'introduzione di innovazione e digitalizzazione in alcune filiere importanti per il Mezzogiorno. La conclusione degli autori è che il modello di *policy* prescelto non è realmente *place-based* e questo fa sì che sia difficile prevedere le effettive ricadute territoriali che deriveranno dalla realizzazione del Piano.

Il saggio di Federico Butera guarda infine ai processi di attuazione del Pnrr attraverso la lente dello studioso delle organizzazioni. Secondo Butera, il Pnrr costituisce non solo un ingente volume di investimenti, ma anche una straordinaria opportunità per riprogettare e rigenerare le organizzazioni pubbliche e private, le cui fragilità sono uno dei principali fattori di debolezza dell'Italia. Nel percorso di trasformazione che il Pnrr deve sostenere, andranno in particolare affrontati due formidabili e antichi problemi strutturali dell'economia e della società italiana. Il primo è la rigenerazione del sistema produttivo adottando nuovi e più evoluti modelli di organizzazione, di tecnologia, di lavoro. Il secondo riguarda le riforme e la riorganizzazione dell'apparato pubblico: scuola, sanità, giustizia e in generale le Pubbliche amministrazioni. Secondo Butera le risorse economiche messe a disposizione del Pnrr sono fondamentali ma non sufficienti: gli investimenti e le riforme richieste dall'Unione europea implicano infatti una mobilitazione di energie e di azioni progettuali e attuative che dovranno essere messe in campo attraverso una rinnovata cooperazione fra livello centrale e decentrato. In particolare, sarà decisiva la capacità realizzativa dell'ultimo miglio, dove attori pubblici e privati dovrebbero definire patti territoriali per l'attuazione del Pnrr. L'autore identifica la natura di queste sfide e formula una proposta di «coesione e innovazione» e di «*governance* partecipata», basata su un metodo frutto dell'analisi empirica di casi italiani e internazionali, oltre che dell'esperienza maturata con il «Patto per il lavoro» dell'Emilia-Romagna.

### *Considerazioni di sintesi*

Questo volume raccoglie una serie di contributi utili a valutare la capacità del Pnrr di rispondere agli ambiziosi obiettivi che esso si è prefissato, con particolare attenzione alla coesione territoriale e alla necessità di investire i processi di divergenza regionale che da troppo tempo pesano sullo sviluppo del nostro paese. Non possiamo infatti rassegnarci all'idea che lo squilibrio tra Nord e Sud costituisca un tratto ineliminabile dell'economia italiana, così come sarebbe un imperdonabile errore ritenere che i processi di polarizzazione dell'innovazione siano l'espressione di forze di mercato che non ha senso contrastare. In realtà, vecchi e nuovi divari penalizzano la crescita complessiva del paese, creando, alla lunga, fratture politiche e sociali che possono indebolire la stessa democrazia. Anche per questo il Pnrr è un'opportunità irripetibile, che deve essere sfruttata nel miglior modo possibile per recuperare il *gap* competitivo dell'Italia e orientare l'economia verso uno sviluppo basato sull'innovazione, la sostenibilità, l'inclusione.

Va peraltro anche detto che rispetto al momento in cui il Pnrr è stato approvato dal governo italiano (luglio 2021), lo scenario economico e politico si è sensibilmente modificato. La guerra scatenata dalla Russia in Ucraina ha portato i temi della sicurezza e dell'autonomia energetica al centro dell'agenda politica, mettendo temporaneamente in secondo ordine gli obiettivi ambientali e di coesione sociale e territoriale. La crescita dell'inflazione ha poi fatalmente elevato i costi di realizzazione delle opere previste nel Piano, spingendo inoltre le autorità monetarie verso politiche restrittive. Di conseguenza, è cresciuto anche il costo degli investimenti, soprattutto di quelli più innovativi e a resa differita nel tempo, come sono quelli per il digitale, la transizione ecologica, lo sviluppo del capitale umano. Nel frattempo, è cambiato anche il quadro politico nazionale, e questo potrebbe contribuire a rivedere alcune priorità indicate dal Pnrr al fine di rispondere a temi ritenuti più urgenti per la nuova *constituency* elettorale<sup>1</sup>.

Tutto ciò non deve tuttavia far perdere l'attenzione sul ruolo strategico che il Pnrr può e deve avere per rilanciare e, allo stesso tempo, riequilibrare lo sviluppo dell'Italia. Un obiettivo a cui la comunità scientifica deve concorrere attraverso analisi critiche e ben documentate, svolgendo quella funzione di controllo indipendente che costituisce

<sup>1</sup> I contributi contenuti in questo volume sono stati raccolti nel giugno 2022, perciò prima delle elezioni del 25 settembre 2022 e del governo che ne è seguito, che ha tra l'altro modificato la denominazione di alcuni ministeri. Nei pochi casi in cui viene fatto riferimento a tali ministeri si è tuttavia ritenuto di mantenere la denominazione originaria impiegata dagli autori.

un fattore fondamentale per l'efficacia delle politiche, ma anche per la qualità della democrazia.

D'altra parte non possiamo non osservare che l'apparato amministrativo italiano sia rimasto perlopiù impermeabile alla crescente tendenza, sollecitata dalla Commissione europea, a sottoporre le politiche pubbliche a un processo di attenta valutazione. La valutazione delle politiche favorisce e migliora la conoscenza che hanno delle *policy* gli attuatori, i destinatari, i cittadini. Essa può assumere un ruolo strategico fornendo agli elettori uno strumento di monitoraggio e controllo dell'attività degli eletti e, nel contempo, contribuisce ad avvicinare i cittadini alle amministrazioni pubbliche migliorando il funzionamento delle democrazie.

Riteniamo che il successo del Pnrr richiederebbe anche una rigenerazione della cultura amministrativa, per far sì che siano i risultati degli esercizi di valutazione delle *policy* e dei programmi di investimento la base dei processi decisionali, secondo la ben nota logica del «conoscere per deliberare». Ovviamente, l'attività valutativa deve poter contare su un adeguato sistema informativo statistico. Il Pnrr è perciò anche un'occasione per immaginare un sistema di dati aperto alle attività della valutazione del Piano. A tal fine, la statistica ufficiale dovrebbe trovare i modi per superare i vincoli troppo stringenti posti dalla *privacy* dei dati, per rendere disponibile al valutatore i registri di dati elementari – per individui o imprese – che integrano le fonti tradizionali delle indagini con gli archivi amministrativi. Auspichiamo al proposito un adeguamento del quadro normativo, per far sì che le regole sulla *privacy* riferite al trattamento dei dati non siano un ostacolo alle indispensabili analisi del valutatore.

Le riflessioni proposte dagli autori in questo volume aprono spazi di studio e dibattito che speriamo possano rendere più comprensibile e trasparente l'attuazione del Pnrr, un percorso complesso e denso di sfide ma certamente promotore di nuove importanti opportunità.