



COSA MANCA AL RECOVERY PLAN? UN PIANO DI LAVORO (DRAFT AND ABSTRACT FEBBRAIO 2021)¹

¹ Il PAPER e gruppo di lavoro di VISION è coordinato da Francesco Grillo (Università Oxford), Giuseppe Cipolletta (Associate Researcher Vision Think Tank, International Relation – Luiss Guido Carli University), Maria Costanza Cau (Investment Banker, International Finance and Economics Graduate – Bocconi University & HEC Paris).

Il lavoro è da intendersi come collezione di cinque diverse analisi (sul GREEN, digitale, SUD, città più l'introduzione iniziale) che il team ha realizzato tra il Dicembre 2020 ed il Gennaio 2021, prendendo come punto di riferimento le bozze del PNRR del 7 Dicembre, 29 Dicembre e dell'11 Gennaio (quest'ultima è quella approvata dal Consiglio dei Ministri del 12 Gennaio e, dunque, l'unica che ha carattere ufficiale). Il lavoro è stato ripreso da cinque editoriali pubblicati sulla prima pagina de IL MESSAGGERO e ripresi da molti altri media (tra i quali l'ECONOMIST del 29 Gennaio 2021).

VISION è il THINK TANK che aggrega ricercatori e giovani professionisti italiani che hanno tutti in comune esperienze di lavoro e di studio maturate nelle migliori università e nelle capitali europee, e la convinzione che la rivoluzione tecnologica che stiamo vivendo porterà ad radicale cambiamento nella forma delle istituzioni e nel governo dei sistemi economici (sul sito a questa pagina <https://www.thinktank.vision/it/su-di-noi/visionari> il profilo dei visionari). Director di VISION è Francesco Grillo, docente al Sant'Anna di PISA e all'UIBE di Pechino; PhD alla London School of Economics e visiting scholar ad OXFORD; editorialista del Corriere della Sera e de il Messaggero. Trustees di VISION sono Bill EMMOT, già direttore di THE ECONOMIST, e ERNEST WILSON, già Dean della Annenberg School for Communication presso la UCLA.

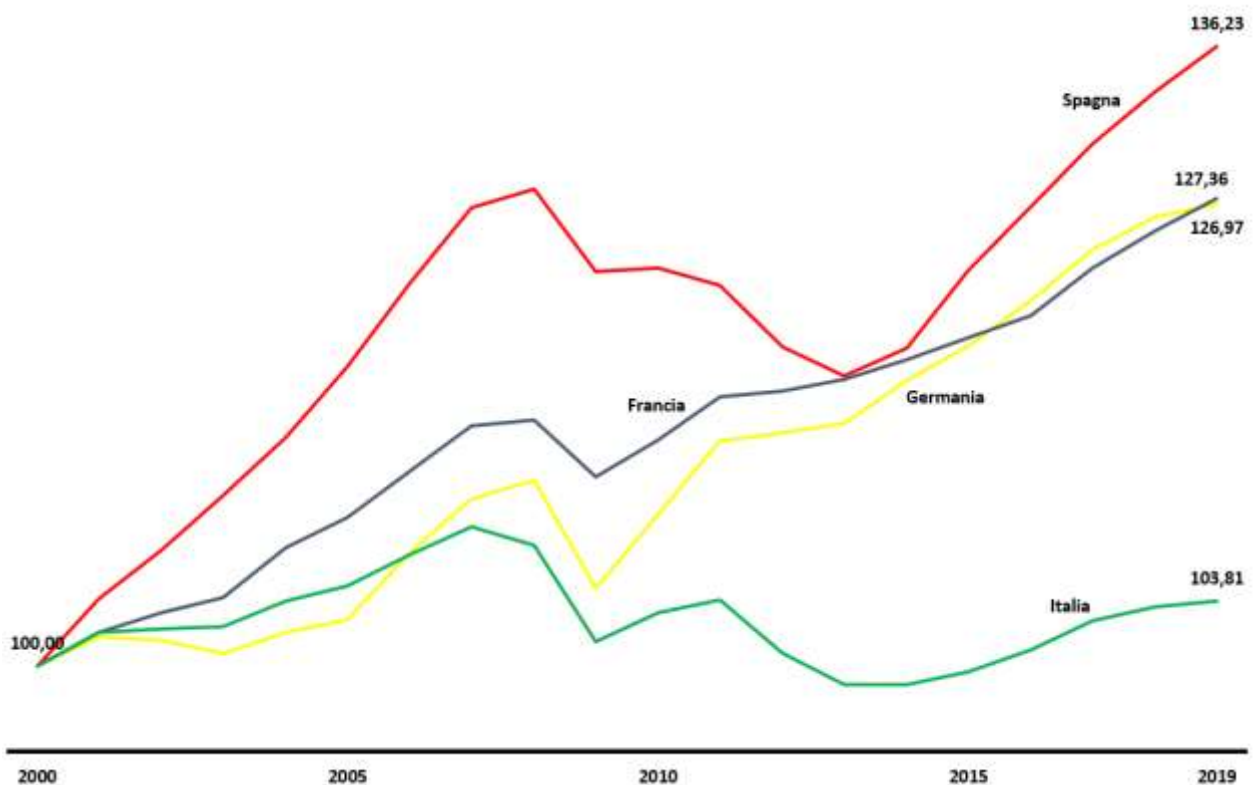
Sommario

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE: COSA MANCA AL PIANO NAZIONALE DI RILANCIO E RESILIENZA? | 3 |
| 1. COSA DAVVERO INTENDIAMO PER “TRANSIZIONE ECOLOGICA”? CINQUE IDEE PER TRASFORMARE L’AMBIENTE NELLA POLITICA INDUSTRIALE DEL 21ESIMO SECOLO | 6 |
| 2. IL PARADOSSO DELLA PRODUTTIVITÀ DI SOLOW E TRE PUNTI METTERE LE TECNOLOGIE AL SERVIZIO DELLA SOCIETÀ ITALIANA | 10 |
| 3. COME VINCERE LA QUESTIONE PIÙ ANTICA? INTEGRARE NEXT GENERATION EU E I FONDI STRUTTURALI PER IL MEZZOGIORNO | 14 |
| 4. UN MECCANISMO PER COINVOLGERE CON EFFICIENZA LE CITTÀ (ED AVVIARE UN RIFORMA DELLA STUTTURA DELLO STATO)..... | 18 |
| 5. CHI GOVERNA IL NEXT GENERATION EU? L’IMPERATIVO MORALE DELL’ “ACCOUNTABILITY” E QUESTO NON È IL PIANO MARSHALL | 22 |

INTRODUZIONE: COSA MANCA AL PIANO NAZIONALE DI RILANCIO E RESILIENZA?

Quanto lavoro c'è ancora da fare sul Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza (molti lo chiamano "Recovery Plan") al quale affidiamo quasi tutte le residue speranze di evitare un tracollo economico di cui non abbiamo ancora contezza, usando 209 miliardi per trasformare il Paese? Cosa ci manca se ci confrontiamo con le richieste della Commissione Europea, con le bozze pubblicate dagli altri Stati europei e rispetto alle esigenze di un Paese che ha l'assoluta necessità di non sbagliare più nulla? (come indica il grafico n°1 sull'andamento del GDP dal 2000 al 2019 in quattro Paesi Europei)

Grafico 1 – Andamento del GDP (LCu) dal 2000 al 2019 per Italia, Francia, Germania e Spagna



Fonte: Vision su dati World Bank

Alla bozza del Piano (Pnrr) mancano, ancora, quattro passaggi decisivi e a ciascuno di essi corrispondono scelte politiche (e lavoro tecnico) che sono ancora largamente incompiute.

Mancano, innanzitutto, i traguardi intermedi ("milestones") dai quali la Commissione Europea fa dipendere l'erogazione dei finanziamenti e che sono garanzia per i cittadini che le risorse non siano sprecate.

Non si vedono, poi, le riforme (tranne un pezzo di quella sulla Giustizia) e, soprattutto, una riflessione sul motivo per il quale esse siano, quasi sempre, fallite negli ultimi vent'anni

Non ci sono, in terzo luogo, le scelte che una strategia sulla digitalizzazione e sulla transizione ecologica esigono e, probabilmente, non è piena quella libertà da micro interessi che ci hanno, finora, inchiodato ad un mediocre status quo.

Infine, la valutazione economica degli effetti del Piano è prodotta da un modello macroeconomico troppo astratto: non si capisce, del resto, come il documento arrivi nella sua ultima sezione a stimare che l'impatto del Pnrr sia quasi esclusivamente limitato al Sud (secondo la bozza del 7 Dicembre, già nel 2023, il Pil del Mezzogiorno aumenterebbe di quasi sei punti, mentre di poco più di uno nel Centro Nord) e se nel calcolarne l'effetto sul debito pubblico, si tenga conto del peso che, nel tempo, avrà l'obbligo di ripagare le risorse del "Recovery Plan" attraverso contributi maggiori al bilancio comunitario e la restituzione dei prestiti.

C'è, dunque, ancora tanto da fare entro il 30 aprile (ultima data per presentare alla Commissione la versione definitiva del progetto) e, tuttavia, ci può salvare un piano di lavoro chiaro. Per cominciare è indispensabile definire – senza giri retorici – cosa ci aspettiamo che sia l'Italia tra sette anni, quando avremo esaurito l'ultima tranche dei finanziamenti (ai quali si affiancano altri 100 miliardi del bilancio comunitario ordinario da spendere in maniera altrettanto veloce). **Non basta dire che vogliamo crescere di più e, neppure, fare il "copia e incolla" degli obiettivi che le Organizzazioni Internazionali si pongono (quelli di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ad esempio, o a tagli delle emissioni al 2030).** Questo è uno dei grandi equivoci che la programmazione europea rischia di indurre tra amministrazioni senza grandi idee e con una ossessione per l'adempimento. C'è bisogno, invece, di concepire un'idea di futuro che, per definizione, non può essere la stessa per Paesi che hanno vantaggi e svantaggi assai diversi e che indichi scelte e obiettivi comprensibili da tutti. Scegliendo, peraltro, nell'elenco di aspirazioni che possono essere infinite, quelle che realisticamente si possono realizzare in pochi anni e che appaiono condivisibili anche da chi potrebbe governare dopo le prossime elezioni.

Partendo, quindi, **dal punto di arrivo al 2027, vanno concepite politiche industriali e di consumo "verdi" che siano calibrate con precisione su caratteristiche di regioni e territori urbani tra loro diversi** (Milano è in cima alla classifica per "polveri sottili", mentre Roma ha un'urgenza sullo smaltimento dei rifiuti). Vanno individuati i vincoli da rimuovere per raggiungere gli obiettivi (ad esempio quelli di urgente ristrutturazione di una sanità che deve entrare a casa dei cittadini), in maniera da capire quali problemi possono essere risolti dalle tecnologie e concependo un programma che sia fatto non solo di connessioni ma anche di formazione che sgretoli le barriere che tengono lontani dai servizi digitali chi ne ha più bisogno (innanzitutto, gli anziani). E vanno progettate le "riforme" (bisognerebbe chiamarle trasformazioni per sottrarle al monopolio degli amministrativisti) senza le quali continuerà ad esserci un buco sul fondo del programma di spesa pubblica.

Sulle riforme, così come sulle strategie di modernizzazione è poi fondamentale un altro passaggio: chiarire a quali abitudini stiamo rinunciando, a quali soggetti stiamo chiedendo un cambio di passo o un passo indietro. Un cambiamento vero dell'amministrazione pubblica parte sbilenco se non ci rassegniamo all'idea di dover ridefinire drasticamente gli stipendi e, soprattutto, la parte variabile della remunerazione dei dirigenti pubblici. Quella del fisco non è una vera riforma se si limita alle aliquote senza entrare nel ridisegno dei metodi stessi attraverso i quali si definisce un imponibile e dei processi attraverso i quali se ne realizza un accertamento. La riforma della giustizia elude i problemi se non affronta l'argomento esplosivo della misurazione e della responsabilità della qualità del servizio che tribunali, avvocati e magistrati diversi erogano.

Riforme e investimenti (e specifici progetti proposti da amministrazioni diverse) vanno, dunque, fortemente legati ad una "teoria" dello sviluppo dell'Italia che sia chiara. Da tale teoria conseguono naturalmente traguardi intermedi di questo progetto e una valutazione complessiva del suo impatto che diventa il patto tra Governo e Commissione, da una parte, e tra Stato e cittadini, dall'altra. Così come ne deriva anche la risoluzione del complicato rebus della governance.

Essa ha bisogno di almeno tre componenti. Di buoni amministratori che sono fondamentali per far succedere le cose, che sono disponibili a legare i propri incentivi al risultato e a fare da avanguardia di un'amministrazione pubblica fortemente rinnovata. Di competenze che nell'amministrazione pubblica non ci sono e in grado di portarle conoscenza diretta di ciò che succede nel mondo nel quale dovremo tornare a pandemia finita. Di una leadership politica sufficientemente sicura di se stessa da abbandonare i riti di una comunicazione difensiva e di mobilitare tutta la migliore intelligenza ed energia di cui il Paese è ancora capace.

Una vicenda come quella della trasformazione dell'Italia dopo la pandemia è destinata a ricordarci che la ricchezza delle nazioni dipende tutta **dal riuscire a fare della democrazia una condizione indispensabile per raggiungere livelli di efficienza assai più elevati.**

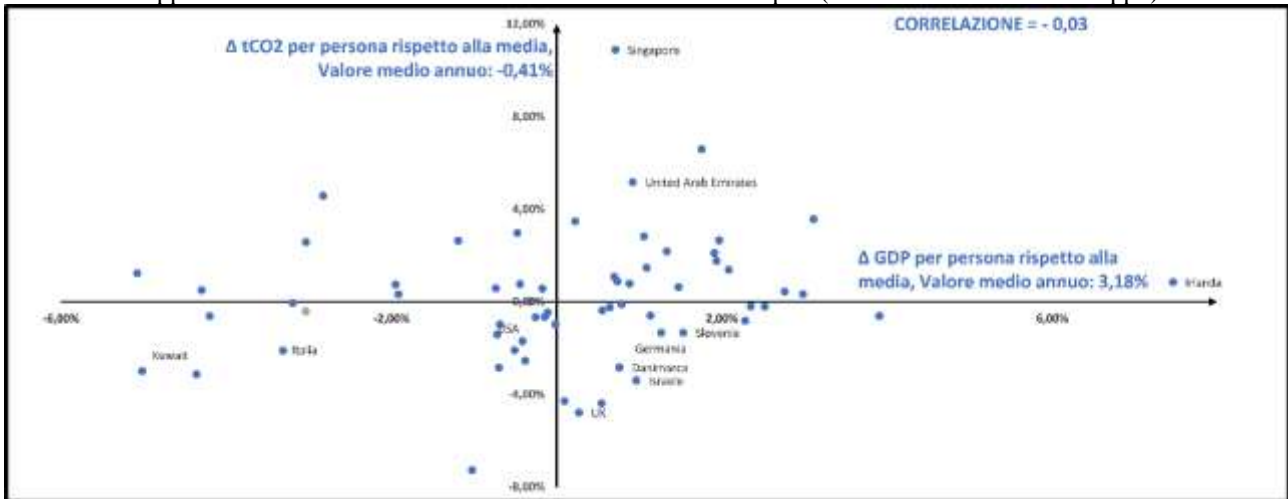
1. COSA DAVVERO INTENDIAMO PER “TRANSIZIONE ECOLOGICA”? CINQUE IDEE PER TRASFORMARE L’AMBIENTE NELLA POLITICA INDUSTRIALE DEL 21ESIMO SECOLO

Non c’è nulla di più universalmente accettato della retorica di dover diventare più “verdi”. E nulla è tanto più disatteso quando si tratta di cambiare abitudini sbagliate. Alla sostenibilità (parola di cui urge un chiarimento) riserviamo, del resto, lo stesso trattamento che, per anni, abbiamo usato con il rischio di pandemie: troppo lontano per potercene preoccupare sul serio, fino a quando non ne siamo stati travolti. Eppure è proprio su questa partita che, ovviamente, il Paese più bello del mondo si gioca le sue carte migliori.

Quali sono, allora, gli elementi che possono articolare il capitolo dedicato alla “transizione ecologica” e che è il più importante del “Recovery Plan”? In maniera da superare le condizioni imposte dai regolamenti comunitari ed essere all’altezza della responsabilità nei confronti di chi dovrà abitare il futuro? Metriche che non si riducano a quelle del cambiamento climatico per disegnare obiettivi nei quali si riconoscano tutti; incentivi intelligenti per allineare gli interessi di imprese e famiglie e quelli del Paese nei settori decisivi (automobili; case; rifiuti; manifattura e agricoltura; rinnovabili); strumenti finanziari concepiti per fare in modo che tutti progetti ripagano l’investimento; sperimentazioni per produrre conoscenza condivisa; un’azione di coinvolgimento perché la rivoluzione chiede a tutti comportamenti diversi.

Sulla transizione energetica che tutti i grandi Paesi e, persino, le grandi multinazionali del petrolio e delle automobili, accettano come ineluttabile, pesa, in realtà, un equivoco: l’idea, cioè, che essa richieda un tributo in termini di Prodotto Interno Lordo, consumi, occupazione. In realtà, Vision ha provato a sistemare nel grafico n°2 i Paesi del mondo su una mappa misurandone, da una parte, l’incremento delle emissioni di CO₂ negli ultimi cinque anni e, dall’altra, la crescita economica nello stesso periodo, si scopre che la correlazione è molto vicina allo zero: non necessariamente quelli che crescono di più, sono quelli che maggiormente inquinano.

Grafico 2 - Rapporto tra variazioni nelle emissioni di CO2 e PIL Pro Capite (Paesi ad alto tasso di sviluppo)



Fonte: Vision su dati World Bank e IEA

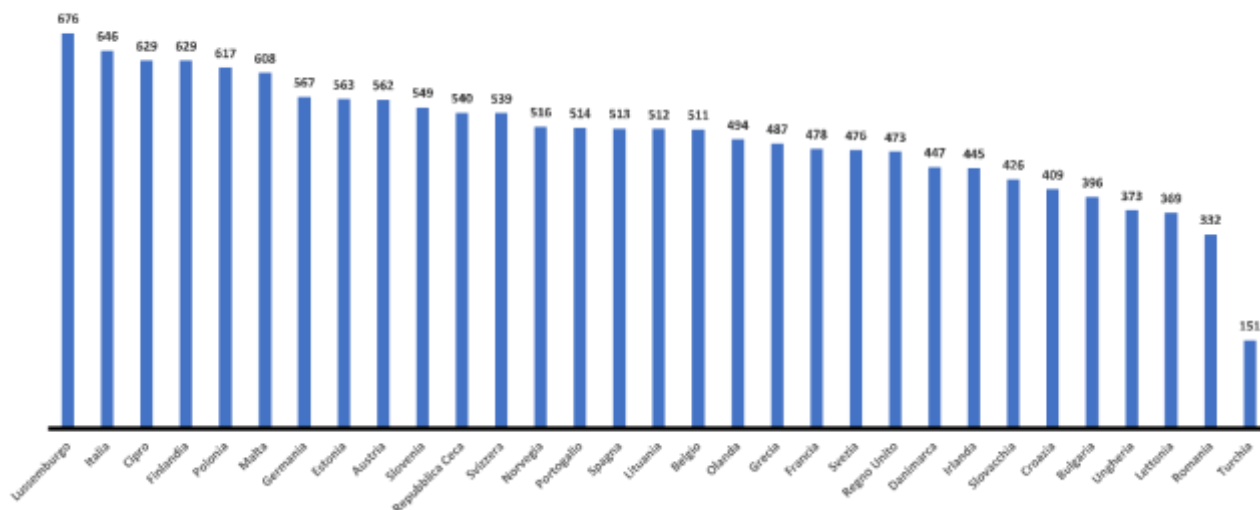
Certo la pandemia dimostra che, ancora, una grave depressione è la garanzia più certa per una riduzione della quantità di diossido di carbonio rilasciato nell'atmosfera e, però, ciò succede solo perché – nonostante trent'anni di appelli – sono ancora i combustibili fossili a far “girare il mondo”. Sul verde passano, in realtà, quasi tutti i più importanti treni del progresso tecnologico degli ultimi anni: lo dimostra la Cina che sull'elettrico sta costruendo formidabili vantaggi competitivi ed è un fatto che conosce molto bene, Francesco Starace, che è l'amministratore delegato della seconda più grande impresa di produzione e distribuzione di energia del mondo, quell'Enel che è l'ultima (vera) eccellenza italiana di dimensioni globali.

Il verde può e, anzi, deve ripagare l'investimento e le scelte che esige. Ed è questo, dunque, il punto dal quale la strategia di transizione ecologica deve partire. Laddove, invece, il documento del Governo (il PNRR da 209 miliardi) sembra adottare pigramente quella logica del finanziamento a fondo perduto che ci farebbe perdere subito. Cinque, dunque, sono i criteri per una strategia convincente.

Primo. Ridurre gli obiettivi della transizione al solo contrasto del cambiamento climatico può essere controproducente e gli obiettivi vanno tarati sulla situazione italiana. Il riscaldamento globale è, certamente, una delle grandi minacce che ci aspetta. e, tuttavia, ridurre una malattia assai più ramificata ad una sua sola degenerazione, ha l'effetto collaterale di proporre uno scambio tra presente e futuro che chi fatica ad “arrivare a fine mese” può rifiutare. E, invece, l'Italia deve, con più forza di altri Paesi, imporsi una riduzione anche delle polveri sottili (di cui muoiono, già, mezzo milione di europei all'anno secondo i calcoli dell'European Environment Agency) e che vedono, proprio, Milano come la zona più rossa dell'Unione. A Roma è, ovviamente, la pulizia delle strade che può fare una grande differenza per la capacità di quella città di utilizzare una quota parte meno ridicola del proprio enorme potenziale. Ed il grafico n°3 dimostra come sarebbe altrettanto immediatamente

comprensibile a tutti, in un Paese che non è più il centro dell'industria automobilistica europea, ridurre il tempo e lo spazio occupato da una tecnologia ormai obsoleta.

Grafico 3 - Numero di automobili per mille abitanti (2018, Unione Europea, Unione Doganale e Mercato Comune)



Fonte: Vision su dati EUROSTAT

Secondo. La strategia deve puntare a incentivi che responsabilizzino produttori e consumatori alla ricerca della massima efficienza e ciò chiede di riconsiderare la logica dei bonus. Quaranta dei 73 miliardi destinati al capitolo della rivoluzione verde del PNRR sono dedicati a modernizzare edifici pubblici e privati e sono, davvero, tanti soldi: equivalgono alla metà del fatturato dell'intera industria edile (includendovi le costruzioni nuove) e a circa 1500 euro a disposizione per ciascuna delle 50 milioni di unità abitative (uno sproposito) possedute da 60 milioni di italiani. È una cifra coerente alle priorità della Commissione che gli assegna la prima priorità (“renovate”) dei “progetti bandiera” nel proprio documento sulla crescita sostenibile per il 2021.

L'entità della cifra impone, però, di ripensare il meccanismo del super bonus: esso non è adeguato per innescare quel processo di innovazione di cui edifici ed edilizia hanno bisogno. Meglio sarebbe utilizzare l'occasione per fornire a banche in crisi di idee una leva per diversificare i propri servizi: farne l'intermediario obbligatorio di un beneficio che lo Stato paga direttamente alle imprese per conto dei residenti (senza creare complicati passaggi presso l'Agenzia delle Entrate) e che le remunereremo con una parte dei risparmi che l'intervento produce nelle abitazioni. Uno schema simile – già utilizzato in diversi Paesi frugali – va utilizzato per interventi di riqualificazione di interi quartieri e però va smontato lo stesso tabù del veto che i proprietari degli immobili possono opporre ad una responsabilità che è collettiva (anche rispetto a banali lavori di isolamento termico in case fittate o vuote).

Terzo. Gli strumenti finanziari da utilizzare devono, in terzo luogo, allontanarsi quanto più possibile dall'idea del regalo e devono essere disegnati in maniera che ripaghino lo Stato dello sforzo. Fondi chiusi per investire nel capitale di imprese che vogliono provare ad essere leader nei settori che la Commissione definisce di “power up” (ad esempio l'idrogeno o le batterie) vanno aperti alla partecipazione di investitori privati che vi contribuiscano con i propri capitali. Ciò può produrre il miracolo di moltiplicare le risorse disponibili, spendere più velocemente quelle disponibili, trovare competenze che l'amministrazione non possiede, fornire allo Stato liquidità per rientrare dal debito.

Quarto. La trasformazione comporta, poi, la necessità di colmare buchi di conoscenza su come riorganizzare intere città e deve passare attraverso l'utilizzo sistematico di sperimentazioni.

Non ha senso pensare di spalmare decine di miliardi replicando interventi simili dovunque. Occorre che alcuni Comuni si propongano da laboratori per innovazioni di frontiere per poi condividerne i risultati. Città di media dimensione ed elevata efficienza nello smaltimento dei rifiuti potrebbero puntare a diventare le prime dotate di catene di generazione e smaltimento di rifiuti domestici totalmente digitalizzate dal supermercato al valorizzatore attraversando il frigorifero; altre con una densità di popolazione non troppo elevata e disegni urbanistici non particolarmente complessi potrebbero provare ad anticipare gli obiettivi di eliminazione delle automobili private alimentate a benzina o diesel prima che lo facciano gli inglesi (nel 2030) “ricaricando e rifornendo” (“recharge and refuel” come dice un'altra delle bandiere della Commissione) solo veicoli elettrici: ANCI potrebbe trasformarsi nel centro progettuale che gestisce e trasferisce la conoscenza prodotta.

Quinto. Infine, una transizione di questo genere non può più permettersi di vivere attaccata a documenti le cui bozze sono classificate come riservate. Trasformare un Paese significa concepire un progetto che riesca a far leva sulla migliore intelligenza di una comunità e diventi parte della quotidianità di tutti. È vero che il riflesso condizionato di chiunque si trovi a dover gestire 200 miliardi di EURO in un Paese come l'Italia, è quello di proteggerne l'efficienza chiudendosi nelle stanze della Presidenza del Consiglio. Tuttavia, se provassimo a fissare un criterio chiarissimo – quello della responsabilità di chi si assume l'onere di gestire queste risorse – potremmo trovare l'energia senza la quale la ricostruzione non può neppure cominciare.

2. IL PARADOSSO DELLA PRODUTTIVITÀ DI SOLOW E TRE PUNTI METTERE LE TECNOLOGIE AL SERVIZIO DELLA SOCIETÀ ITALIANA

I computer sono dovunque tranne che nelle statistiche della produttività”: è questa la frase che tutti quelli che studiano l’impatto delle tecnologie sui sistemi economici dovrebbero avere impressa a caratteri cubitali nella propria stanza di lavoro. A scriverla fu – proprio nell’anno in cui vinse il Premio Nobel – quello che è stato l’ultimo dei grandi economisti del novecento. Robert Solow che a 96 anni si diverte, ancora, ad insegnare all’MIT di Boston, fu quello che inventò la migliore spiegazione di cosa fa progredire o declinare le nazioni: **è la conoscenza posseduta da una società che fa tutta la differenza e, però, investire in “digitalizzazione” non produce necessariamente più conoscenza e, dunque, più benessere.** Ed è una lezione che dovrebbe precedere qualsiasi tentativo di scrivere il primo capitolo di quel documento (lo chiamano PNRR) che è, ancora, pericolosamente in bilico tra l’essere la grande opportunità di costruire una nuova generazione europea (Next Generation EU) e il rischio di diventare il BANCOMAT di classi dirigenti che hanno fallito.

Appare una tautologia che bisogna avere idee nuove per riuscire a concepire politiche di innovazione di successo. E, però, quasi la metà dei 48 miliardi dedicati al capitolo sulla digitalizzazione sono concentrati su un singolo progetto (il più costoso dei 150 le cui schede sono raccolte dall’ultimo allegato al “Recovery Plan”) che, semplicemente, estende crediti d’imposta che incentivano le imprese a fare investimenti tecnologici ,riproponendo una legge (Industria 4.0) il cui impianto risale, addirittura, ad una proposta fatta, per la prima volta, nel 1965 dal deputato democristiano Armando Sabatini.

Francamente, si fa fatica capire come si possa concepire una strategia che deve avere – soprattutto se parliamo di digitale – elementi di distruzione creativa (come direbbe Schumpeter) con strumenti che arrivano a tutti quelli che riescono a presentare una pratica sviluppata dal proprio commercialista. Sorprende, semmai, che la stessa identica critica costruttiva al “Recovery Plan”, arrivi da un documento ufficiale (intitolato proprio “più investimenti, meno trasferimenti”) del Partito Democratico (che non è Italia Viva o LEU ma parte centrale della maggioranza).

Perplessità sulla parte digitale viene sollevata anche dal secondo più costoso intervento della strategia digitale al quale il PIANO dedica ben 5 miliardi di euro da spendere per ripetere le lotterie e i rimborsi sperimentati nel mese di Dicembre e pensati per costruire una non meglio precisata cashless society quale garanzia di minore evasione: il progetto è, forse, l’esempio più nitido di una bulimia della spesa

che deve aver contagiato il redattore del piano, perché certi obiettivi potrebbero essere meglio conseguiti con riforme puntuali, piuttosto che con investimenti che dovremo, nel tempo, ripagare.

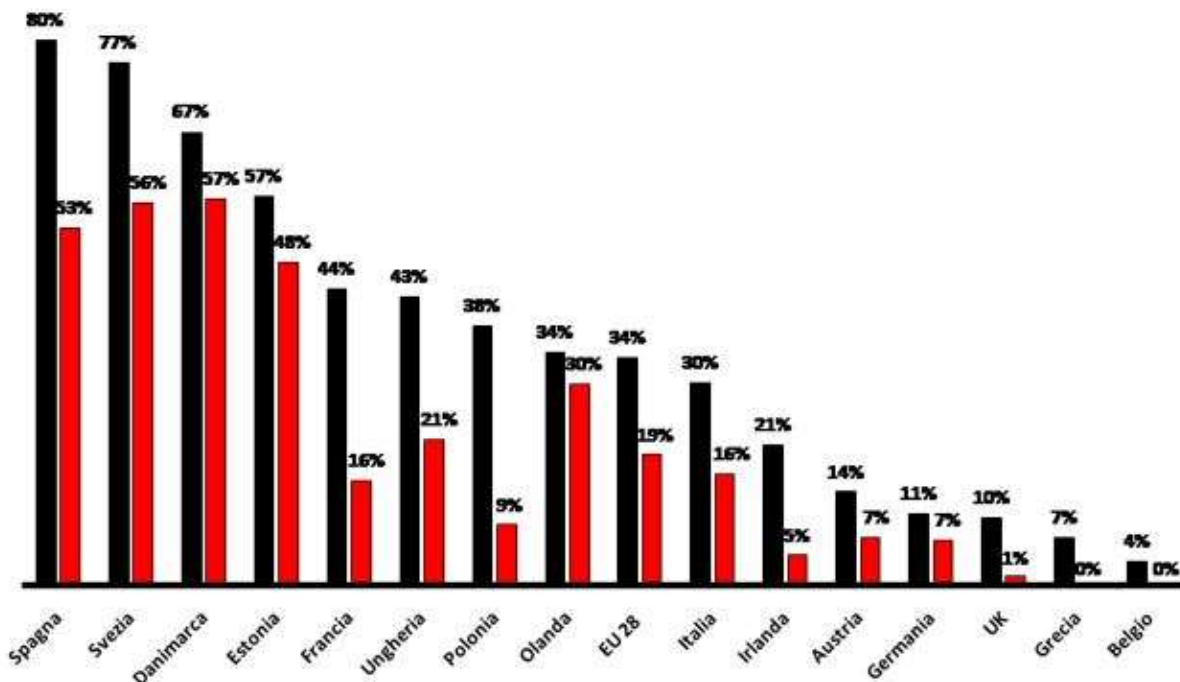
In realtà l'azione rischia di essere non approvata dalla Commissione perché la Banca Centrale Europea ha già espresso (ad esempio nell'opinione firmata dalla Lagarde il 25 Maggio di quest'anno) le sue riserve su politiche che forzino la riduzione dell'utilizzo di contante ricordando che esso conserva, comunque, una funzione come mezzo di pagamento come confermano le stesse statistiche della BCE rilevando il numero di banconote in circolazione è aumentato del 20% nell'area euro solo tra l'inizio del 2018 e la fine del 2020. Va bene, tuttavia, porsi l'obiettivo di una maggiore utilizzazione di mezzi di pagamento ma, allora, ciò si fa identificando e rimuovendo i vincoli che impediscono il decollo definitivo di intermediari digitali nuovi (Fintech) e dell'utilizzazione dello stesso telefono cellulare (come è successo in Cina partendo, proprio, dalle classi svantaggiate) per effettuare piccole transazioni.

È indispensabile l'ambizione di una riforma fiscale che faccia pagare tutti e, dunque, di meno quelli che oggi sono tartassati è, tuttavia, ciò si fa attraverso la semplificazione e la stabilizzazione di un sistema la cui complessità è il miglior alleato dell'evasione.

Simile sensazione si ha nel leggere le intenzioni sulla Pubblica Amministrazione. Indiscutibilmente questa rimane la “madre di tutte le riforme” è, tuttavia, digitalizzare i processi senza averli, prima, profondamente rivisti e senza aver, prima, abolito quelli che sono ridondanti, può irrigidire ulteriormente le inefficienze. Va bene prevedere azioni di “smart working”: ma per fare cosa? Per aumentarlo, diminuirlo e dov'è la valutazione che ha misurato l'impatto che esso ha avuto sulla produttività di diversi uffici, in diversi comparti durante la pandemia? Semmai se, davvero, di riforme epocali rispetto a accadimenti eccezionali parliamo, non sarebbe questo, forse, il momento di rendere possibile la modernizzazione con una riforma che cambi lo stesso articolo 97 che prevede che sia la Legge (dunque centrale) a “organizzare gli uffici pubblici” (rendendo strutturalmente difficile la sperimentazione che le digitalizzazioni esigono)?

Il documento, infine, non coglie l'opportunità di chiarire la strategia e completare l'unico investimento – quello sulla connessione - che, sicuramente, spetta allo Stato e che, finora, ha funzionato. Secondo i dati della Commissione Europea, è triplicato negli ultimi 5 anni il numero di abitazioni dotate di una connessione di almeno 100 MB in Italia e, però, sono ancora meno di un terzo quelle raggiunte dalla Fibra (come evidenzia il grafico n°4): rispondere a quello che è, soprattutto fuori dalle città, un fallimento di mercato significa attrezzarsi per cogliere quella possibilità di lavoro da casa che la pandemia produce e di cui il Piano parla senza averne studiato gli effetti non ovvi.

Grafico 4 - Numero di abitazioni e uffici raggiunti dalla fibra ottica (FTTP – A fine 2019, in rosso a fine 2015)



Fonte: Vision su dati Commissione Europea (DESI)

E allora? Cosa ci vorrebbe per disegnare un piano di digitalizzazione capace di dare opportunità nuove ai ragazzi (molti votarono per il M5S) che devono poter disubbidire ai dinosauri che continuano a consigliargli ipocritamente la fuga?

Innanzitutto, una strategia sulle tecnologie va concepita non per prodotti che rispondono a interessi specifici, ma per problemi da risolvere e che tutti comprendono.

È questo il segreto dell'Asia che in questo 2020 ha usato il contenimento della pandemia per mettere un'ipoteca sul ventesimo secolo. È vero sono pochi i cittadini che usano le tecnologie e questo "divide" è, soprattutto, definito dalle fasce di età. Ma allora bisognerebbe incoraggiare la nascita di imprese giovani che sviluppino interfacce e linguaggi per anziani (i comuni di Lucca, Novara, Caserta stanno sperimentando tali forme di innovazione sociale) saltando quella che è una mancanza di immaginazione del mercato stesso; essendo tale ambizione cosa diversa dal finanziare servizi civili che non sopravvivono alla fine del sussidio pubblico.

In secondo luogo, spostiamo – soprattutto sul digitale – le risorse dal "fondo perduto" o dagli incentivi generici a Fondi Chiusi (INVITALIA ne ha appena lanciato uno dedicato al sud) nei quali rischino, con lo Stato, operatori privati specializzati per settore: spenderemmo più velocemente le risorse; le aumenteremmo; facendole tornare a fine investimento per poter ridurre il debito.

Tutti gli investimenti sulla modernizzazione di un'agricoltura e di un'offerta turistica sedute, da anni, su vantaggi competitivi che non sfruttiamo, devono passare attraverso strumenti capaci di sottrarre ad un nanismo endemico Start-up che rimangono tali per sempre.

Infine, la responsabilità. A prescindere della scelta che tanto appassiona il Professor Cassese tra Task Force e ministeri e l'appello sensato del Commissario Gentiloni a procedure accelerate, il punto fondamentale è che chiunque si occupi di disegno e esecuzione del Recovery Plan leghi il proprio stipendio e la propria carriera agli esiti delle diverse missioni, componenti e progetti del Piano.

Se questa è la battaglia decisiva, va ricordato che, persino, un generale come Cadorna fu sostituito da Diaz dopo Caporetto, mentre l'amministrazione pubblica ha conosciuto un numero di fallimenti (e qualche successo) in serie che, neppure, hanno scalfito l'assoluta invarianza delle parti variabili degli stipendi dei dirigenti. Questo è successo, ad esempio, sui fondi strutturali che più assomigliano alla sfida che stiamo affrontando e a questo proposito vale la pena di aggiungere un'ultima raccomandazione: che ci sia sulle politiche di trasformazione dell'Italia un'unica strategia e non decine di programmi distinti per fonte di finanziamento.

Il Piano nel suo complesso sembra soffrire dal continuo di cui l'amministrazione pubblica è, quasi per statuto giuridico, custode e di visioni settoriali di qualche esperto (parola questo che non ha senso se parliamo di innovazione radicale): ci vorrebbe una squadra capace di connettere (appunto) conoscenze diverse, visione internazionale, feroce pragmatismo.

Il bivio al quale siamo arrivati è decisivo. Da una parte Next Generation EU e la possibilità di usare l'investimento pubblico per dare spazio ad una generazione che già è europea e che ha pagato – per intero – il costo di tre crisi violente; dall'altra Old Generation Italy e il pericolo che, stavolta, non perdiamo solo l'ennesima occasione ma che danneggiamo quelli che hanno già perso un anno scolastico, scaricandogli addosso il debito velenoso che il Marshall Plan europeo comunque genera salvando una classe dirigente - politica e imprenditoriale - che, già, prima della pandemia era fuori dal tempo.

Paradossalmente tocca ad un governo nato dal successo di un movimento votato, soprattutto, dai giovani, fare la scelta che definisce l'anno appena cominciato e che nessun rimpasto può risolvere.

3. COME VINCERE LA QUESTIONE PIÙ ANTICA? INTEGRARE NEXT GENERATION EU E I FONDI STRUTTURALI PER IL MEZZOGIORNO

La continuità con il passato. È questo il rischio che corre l'Italia che sta provando a uscire dalla sua crisi peggiore ed entrare in un futuro di cui non riusciamo, neppure, ancora a immaginare i contorni. Ed è questa la sindrome che può colpire i “Recovery Plan” che l'Italia sta preparando con la promessa di una trasformazione da realizzare in sette anni. E, in effetti, di Piano ce ne sono due: non solo quello di Rilancio e Resilienza (PNRR) sul quale stiamo litigando da settimane; c'è anche l'“accordo di partenariato” che governerà la spesa dei fondi strutturali e che per tre quarti saranno spesi nel Mezzogiorno per riuscire nel “miracolo” di segnare una svolta delle più antiche delle questioni italiane.

La cosa curiosa è, però, che mentre discutere di PNRR è diventato così di moda che vi si consumano crisi di governo, di fondi strutturali si continua a parlare solo tra pochissimi addetti ai lavori. Eppure, le due partite sono quasi equivalenti per importanza finanziaria e posta in gioco. Da una parte, sul PNRR, ci giochiamo 65 miliardi di euro (al netto di prestiti che vanno restituiti); dall'altra 57 miliardi (ai quali va aggiunto il cofinanziamento di Stato e Regioni ed includendovi il React EU). Per entrambe i piani è, però, indispensabile fare uno sforzo che sia all'altezza di tempi completamente nuovi: uscire dall'inerzia di procedure amministrative non concepite per imprimere accelerazioni; concepire una strategia unitaria che non distingua per fonte di finanziamento; creare un luogo che la governi mettendo insieme la conoscenza dei vincoli e l'ambizione di superarli.

In realtà, la difficoltà che il Governo sta trovando nel concepire i due documenti di programmazione, sono speculari. Da una parte sulla risposta italiana al Next Generation EU scontiamo il costo di aver dovuto avviare una macchina – per il disegno e l'esecuzione del piano - che, praticamente, non esisteva. Il regolamento del “Recovery and Resilience Facility” è, del resto, completamente nuovo. Questo è, peraltro, vero sia a Roma che a Bruxelles, perché, anche alla Commissione, si sono trovati a dover creare dal nulla una struttura presso la Direzione Generale degli Affari Economici e Finanziari che, mai, si era occupata di un piano di investimenti di questa entità e il cui commissario è, per fortuna, Paolo Gentiloni.

Il problema dei fondi strutturali è opposto. Negli anni si è aggregata attorno alla gestione delle politiche di coesione una comunità professionale stabile. Troppo stabile.

Ormai le stesse gare con le quali l'amministrazione pubblica chiede competenze di cui si è pericolosamente sguarnita, fanno la bizzarra ipotesi – pratica questa denunciata dall'ANTITRUST e dall'ANAC - che esista una comunità autoreferenziale di esperti, per entrare nella quale devi esserne

già parte. Ciò ha l'effetto di escludere decine di università (persino italiane) e, soprattutto, giovani ricercatori e consulenti che dopo aver valutato ponti o investimenti digitali in giro per il mondo, vorrebbero mettersi a disposizione.

Laddove il materiale dell'energia di cui abbiamo assoluto bisogno è fatto, ancora più che di soldi, di intelligenza, creatività, voglia di vincere.

Sui fondi strutturali grava, dunque e nonostante l'entusiasmo del ministro Provenzano, una sindrome della continuità che pesa come un macigno se volessimo farne la leva per strapparci tutti ad una strisciante rassegnazione di chi ha visto convegni sul Mezzogiorno per 150 anni senza che nulla cambiasse mai sul serio. Mille volte è stato detto – ed è l'unica, parziale notizia che riesce ad arrivare sulle prime pagine dei giornali – che **l'Italia è in strutturale ritardo nell'utilizzazione delle risorse**: è vero e, nonostante il grande sforzo dell'Agenzia della Coesione², siamo – nel grafico che campeggia nella “home page” della Direzione Generale delle Politiche Regionali – ancora inchiodati al penultimo posto. Ad oggi, cioè 17 giorni dopo la conclusione dell'ultimo periodo di programmazione 2014 – 2020, abbiamo speso poco più di un terzo dei finanziamenti che avemmo a disposizione per i sette anni appena finiti: dietro di noi c'è solo l'Austria.

E, tuttavia, c'è molto di più. C'è che i fondi strutturali non riescono più a fare la differenza né per il nostro Paese e, neppure, più in generale, a livello europeo. Per quanta passione alcuni ministri abbiano dedicato alla questione (Provenzano, lo stesso Barca) oggi il PIL del Mezzogiorno continua, come sottolinea Luca Bianchi, ad essere di 10 punti inferiore ai livelli precedenti alla crisi finanziaria del 2008, mentre il Centro Nord ha quasi recuperato il tracollo.

Ancora più impressionante è il dato sul tasso di occupazione (che vale più di quello sulla disoccupazione che è addolcito da chi non cerca più lavoro) nella fascia di età tra i 25 e i 24 anni (in maniera da contare quelli che è giusto stiano ancora studiando): tra le cinque regioni europee con il dato peggiore (aggiungendovi all'Unione, le regioni dei Balcani e della Turchia) si sono tutte e quattro le regioni più grandi del Sud: Calabria, Sicilia, Campania e Puglia.

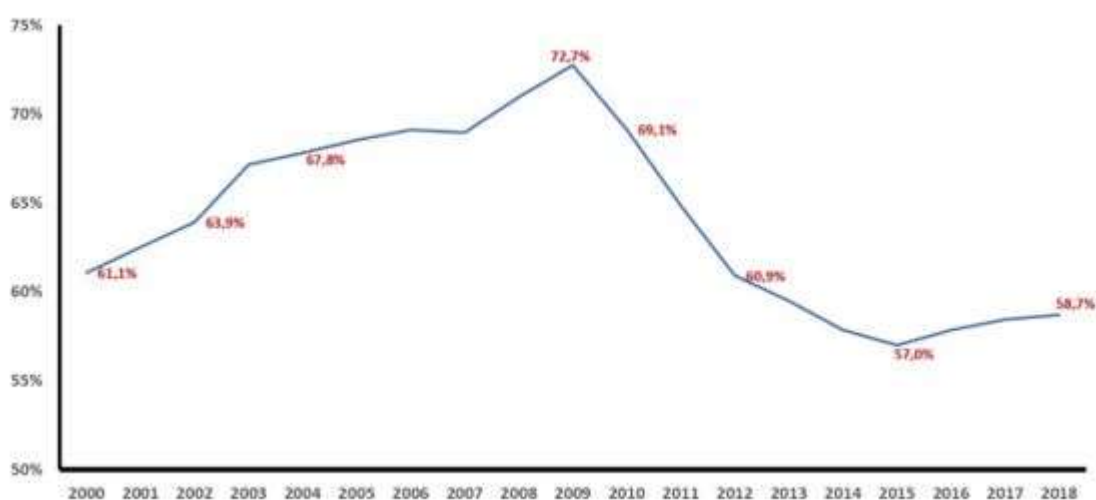
Ma, in generale, è vero per l'Unione Europea che le politiche di coesione non riescono più a ottenere il proprio risultato primario che è, ancora, quello di ridurre i divari. Lo ricorda il grafico n°5³ che considera le distanze delle medie comunitarie delle 37 regioni che erano in ritardo di sviluppo nel 2000. Il problema delle politiche di coesione che sembrano non riuscire, neppure a livello europeo, a imporre un forte incentivo a fare presto e bene, in un contesto nel quale le responsabilità sono sempre

² "Secondo la Ragioneria Generale dello Stato sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale siamo passati dal 26,1% certificato dal bollettino del Giugno 2019 al 36,8% di quello pubblicato nel dicembre 2020".

³ L'analisi considera i 15 Stati membri storici, escludendo i Paesi dell'Est le cui statistiche sono condizionate dal forte shock determinati da forti investimenti dall'estero negli anni che hanno seguito l'allargamento, e che determinarono un aumento generalizzato dei redditi ma un incremento dei divari interni.

congiunte (“shared management”) e, potenzialmente, diluite. Lo dimostra di nuovo l’Italia: non essere riusciti a crescere, si trasforma nel paradossale premio che porta le Regioni italiane in ritardo di sviluppo da cinque a sette, con un aumento delle risorse (laddove a molti politici serve, solo, annunciare di aver portato a casa più soldi, visto che l’effetto riguarderà un suo successore). È vero che i fondi vengono allocati sulla base degli indicatori di PIL e occupazione, ma, probabilmente, esse vanno più velocemente trasferite da un livello istituzionale ad un altro per raggiungere meglio i beneficiari finali.

Grafico 5 – Rapporto tra il reddito per abitante delle regioni meno sviluppate d’europa e quello medio dell’Unione Europea (EU15)



Fonte: Vision su dati EUROSTAT

E, allora, dobbiamo cambiare passo. Abbiamo il disperato bisogno di farlo e per riuscirci sono necessari due ingredienti. **Innanzitutto, i due “Recovery Plan” (ci si aggiungono anche il fondo di coesione e i programmi per le aree rurali) vanno fusi in un’unica strategia.** Non possiamo più ragionare per fonti finanziarie perché ciò ci appiattisce sulle logiche perdenti degli adempimenti e delle certificazioni. **Esistono vincoli e regolamenti diversi (sui quali la politica deve fare proposte di riforma), ma diventa obbligo morale condividere un’unica idea di quale Paese vogliamo costruire spendendo 113 miliardi di sovvenzioni e 127 miliardi di prestiti.** Da questa idea – tarata sui bisogni del Paese Italia e non su finalità troppo generali che l’Unione Europea, comunque, indica – derivano obiettivi concreti, riforme coerenti (alcune richiedono costo zero e quintali di coraggio), tempistiche precise e responsabilità stringenti.

Il secondo punto talmente divisivo da far saltare governi, è quello di chi fa tutto ciò. Ma è proprio la necessità assoluta di attaccare responsabilità a obiettivi che può sciogliere il nodo delle mediazioni infinite. Chi finalizza i piani (e siamo in ritardo), li rivede nel tempo (ciò sarà fondamentale perché in sette anni può succedere di tutto) e ne controlla la realizzazione, deve accettare di legare carriera e

stipendio ad una partita che giochiamo per i nostri figli. La struttura deve essere unica, quanto la strategia. E, ovviamente non può essere solo pubblica (perché non si può chiedere alla PA di prendere rischi), ma, neppure, può essere solo privata (per non essere catturati da conflitti di interesse). Deve, anzi, mettere insieme esperienze che – da sole – sarebbero gravemente insufficienti e, potrebbe, infine, essere un'agenzia per sottrarla ai cicli elettorali.

Il punto, però, è che i due Recovery Plan siano costruiti attorno alla stessa idea di poter ancora - all'ultima spiaggia – costruire un futuro; e alla voglia di giocarsi tutto.

4. UN MECCANISMO PER COINVOLGERE CON EFFICIENZA LE CITTÀ (ED AVVIARE UN RIFORMA DELLA STUTTURA DELLO STATO)

La più potente spiegazione delle forze che portano le città a nascere e poi a scomparire - proprio come un qualsiasi organismo vivente - è, ancora, quella che valse a Paul Krugman, del Mit di Boston, il Premio Nobel per l'Economia nel 2008: **la storia dei Comuni può essere interpretata come una parabola nella quale, prima, crescono perché le persone trovano conveniente aggregarsi in quanto condividono informazioni e diventano più produttive; e, successivamente, declinano quando questi benefici vengono sopravanzati dai costi di congestione. È evidente che saranno radicali gli effetti della pandemia sui prezzi delle case e sulla stessa sopravvivenza di molti dei luoghi che fanno la storia di un Paese come l'Italia.** E dovrebbero essere le conclusioni di Krugman, il punto di partenza di chi - in Italia - volesse usare proprio il luogo nel quale lo Stato e i cittadini si incontrano fisicamente, per dare sostanza ad un Recovery Plan al quale manca, ancora, sia visione che pragmatismo. Non è vero, come dicono nei convegni sulle "smart city", che le città siano inevitabilmente attese da "sorti magnifiche e progressive". Non è vero che sia inarrestabile il processo che le porterà a diventare concentrazioni sempre più grandi di problemi da risolvere e soluzioni.

È in diminuzione negli ultimi vent'anni, la quota di popolazione che, in Italia e in Europa, vive nelle città con più di un milione di abitanti (fanno eccezione Vienna e, fino a qualche tempo fa, Londra e Milano) e tale processo è fortemente accelerato da una pandemia che impone la "distanza sociale". Neppure è vero, però, che la pandemia che ha, temporaneamente, desertificato città come New York (proprio come nei film di fantascienza), sia destinata a riportare nei borghi professionisti in grado di fuggire definitivamente dall'ufficio.

Ciò che conta è che città per città - a partire da Roma - possa esserci un'idea di quale futuro si voglia abitare; incoraggiare ogni luogo a immaginare come vuole posizionarsi rispetto ai propri simili e quale patto proporre ai propri cittadini; quali investimenti e che coalizioni di interessi pubblici e privati è necessario mobilitare per realizzare quel progetto. Lo spazio per concepire strategie di questo genere non sembra esserci stato finora nella elaborazione del programma di sviluppo più importante della storia della Repubblica. E, del resto, che una città possa immaginare il futuro sembra escluso dai vincoli che inchiodano il sindaco ad una disperata inerzia e dai tempi che impone la Commissione Europea.

Sono ancora da definire, in realtà, dettagli - assolutamente decisivi - del documento sul quale si stanno consumando crisi di governo. **La versione da 210 miliardi approvata dal Consiglio dei Ministri il**

13 gennaio scorso, non contiene ancora gli obiettivi e le tempistiche (“milestones”) che la Commissione Europea si aspetta, e neppure è chiaro quale istituzione sarà responsabile dei diversi interventi. Un’anticipazione parziale di queste fondamentali informazioni si trovano, però, nell’“allegato schede progetto” del 29 dicembre (anche se la distribuzione delle risorse tra le diverse missioni è stata cambiata dal confronto all’interno di una maggioranza che si è poi squagliata).

In realtà i Comuni, le città metropolitane e l’Anci sono presenti dappertutto: sono tra i soggetti attuatori citati da 4 delle 6 missioni del Piano e, nello specifico, tra i soggetti attuatori di 26 progetti che mobilitano 36 dei 210 miliardi. Sono i Comuni (o le città metropolitane) a dover realizzare i piani sull’economia circolare, sul “turismo lento” e su numerosi progetti di assistenza innovativa a fragilità che si moltiplicano. I due interventi più consistenti - quello di conversione ecologica del trasporto pubblico locale e di risanamento degli edifici scolastici (valgono un terzo dei 36 miliardi) - allocano al Pnrr interventi che, per due terzi, erano stati già finanziati.

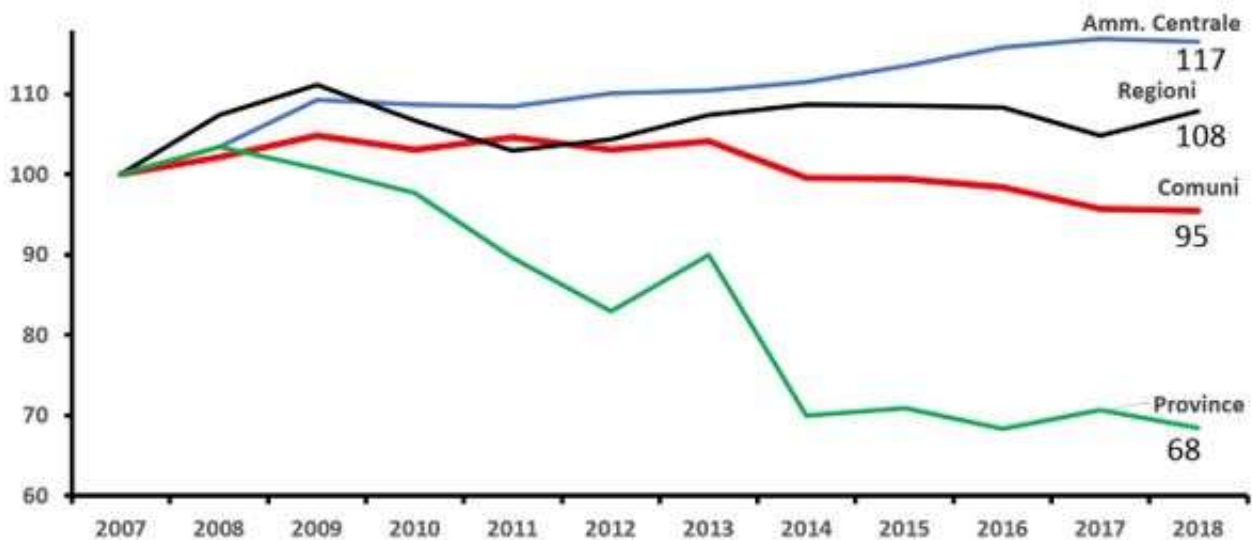
Non si capisce, poi, perché problemi vicinissimi alla quotidianità di milioni di elettori, come quello della ricostruzione di una Capitale a pezzi e delle metropolitane che sono un biglietto per entrare nella modernità non entrano nel Piano (mentre c’è chi continua a favoleggiare di ponti sullo Stretto). Sempre, infine, le istituzioni proponenti sono ministeri (tranne che per i progetti del Piano Nazionale per l’Energia e il Clima) e i Comuni attuano.

Questa rapida ricostruzione sembra dire con evidenza che si riconosce agli enti locali un ruolo ineludibile per “scaricare a terra” (termine non elegante ma efficace) un progetto di trasformazione del Paese e, che, tuttavia, i Comuni rischiano di essere il punto terminale, anzi il terreno su cui la programmazione arriva (se arriva). Marginale ne è il ruolo che essi hanno nella definizione di una strategia (che, peraltro, non è ancora chiara). **Questo è un errore grave, anche se è il frutto di quello che Massimo Cacciari ha definito “crisi di uno Stato” (più che crisi di un governo). E tale crisi parte proprio dallo spreco di risorse, di talenti, di energie che possono arrivare da quelli che, retoricamente, chiamiamo territori. Il Pnrr è, anche e soprattutto, l’occasione per ridefinire i processi decisionali di una costruzione istituzionale che si sta sgretolando di fronte ad un nuovo secolo. E, dunque, l’occasione per innescare quelle che la Commissione chiama “riforme” e che, forse, noi dovremmo chiamare trasformazioni.**

Nel caso dei Comuni è evidente che ad essi vanno spostate più risorse finanziarie (il grafico n°6 dice che, invece, ci siamo mossi al contrario) e, soprattutto, competenze di pianificazione strategica che mancano. Altresì è chiaro che non regge più un sistema nel quale 5000 degli 8000 Comuni italiani ha meno di 5000 abitanti. Accorpamenti progressivamente obbligatori convengono agli stessi sindaci per dargli economie di scala minima.

La stessa capacità di rappresentanza dei Comuni va riorganizzata: un'Anci che organizzi una risposta alla sfida che Krugman sistematizza, deve fare da organizzatore di conoscenza sui grandi trend di innovazione che fanno il futuro. Anche a livello europeo, infine, le città devono poter avere una rappresentanza che non può essere più condivisa, ipocritamente, con quella delle Regioni (nello stesso “comitato”).

Grafico 6 - L'austerità diseguale – Evoluzione della spesa pubblica per livello istituzionale (2007 = 100)



Fonte: Vision su dati ISTAT

La *Città ideale*⁴ della copertina del progetto sui COMUNI che VISION ha presentato qualche mese fa, è una delle immagini simbolo del Rinascimento italiano. Essa vede la luce alla raffinata corte urbinata di Federico da Montefeltro e rappresenta un'idea – mai realizzata, eppure vivissima nello sviluppo di molte delle città italiane che sono cresciute nella competizione e nell'innovazione per secoli – di un luogo, appunto, perfetto. Ideale nelle linee della prospettiva (inventata in quel periodo), ideale per la semplicità e la pulizia del disegno. Quella rappresentazione ha un enorme merito ed un grave limite: il merito è di proporre armonia che è, forse, il concetto attorno al quale l'Italia può ricostruire il proprio BRAND al punto più basso di un declino che dura da trent'anni; il limite di non essere popolata da persone perché, invece, la sfida vera per i Sindaci e per un Paese che è, ancora, fatto, principalmente, di città, è quello di rispondere ai bisogni sempre più numerosi, diversificati che le persone esprimono. Bisogni che possono esplodere all'improvviso (come dimostra la PANDEMIA) in un contesto che non è più stabile.

Nel 2030, l'Italia potrebbe avere meno abitanti della Spagna che ci sta raggiungendo, mentre trent'anni fa, ne avevamo più della Francia che è oggi lontanissima. La sfida la stanno perdendo

⁴ La *Città ideale* è un dipinto tempera su tavola databile tra il 1470 e il 1490, conservato nella Galleria Nazionale delle Marche a Urbino ed è, probabilmente, opera di Piero della Francesca.

quasi tutti i Comuni italiani e la pandemia ha tolto certezze a tutti. Invertire un declino che può diventare tracollo, è oggi un progetto politico che parte da sindaci costretti ad un'innovazione che è il prodotto della necessità.

5. CHI GOVERNA IL NEXT GENERATION EU? L'IMPERATIVO MORALE DELL' "ACCOUNTABILITY" E QUESTO NON È IL PIANO MARSHALL

Quello della GOVERNANCE sembra il punto più dirimente dell'intera partita. È sulla questione del governo che si è, probabilmente, consumata la crisi di Governo e, secondo alcuni, è per avere uno strapuntino nella "cabina di regia" che si sta allargando alla quasi totalità del Parlamento, la maggioranza che appoggerà il governo del Professor Mario Draghi.

Ed è proprio da quest'ultimo equivoco all'italiana che conviene partire per le conclusioni di questo PAPER. Come abbiamo detto in diversi passaggi dei precedenti capitoli, il NEXT GENERATION EU non è un banchetto per l'OLD GENERATION ITALY. Non è un pasto ulteriore per classi dirigenti che avevano accumulato – già alla fine del 2019, prima della PANDEMIA – 2409 miliardi di EURO di debito pubblico per una spesa talmente di scarsa qualità che riuscivamo a spendere più di quattro volte in pensioni (che sono, tecnicamente, un sussidio a chi non partecipa più al mondo del lavoro) rispetto a quello che investivamo in capitale umano che serve per preparare chi nel mondo del lavoro deve ancora entrare⁵.

NEXT GENERATION EU non è il PIANO MARSHALL: l'idea che sia un finanziamento esterno che qualcuno investe nella nostra ricostruzione è falsa. Il Piano MARSHALL spese in Europa 12 miliardi di dollari (all'epoca pari al 3% del PIL dei Paesi beneficiari) tra il 1948 ed il 1952 (più circa 2 miliardi di prestiti) che non dovevano essere restituiti. NEXT GENERATION EU prevede, invece, per l'Italia circa 130 miliardi di EURO in prestiti e quasi 80 miliardi di EURO (dei quali circa 14 come "top up" della programmazione 2014 – 2020 come fondi strutturali) in sussidi che saranno ripagati: i primi sotto forma di rate di LOANS e i secondi perché l'Italia dovrà versare alla Commissione contributi più elevati⁶.

NEXT GENERATION EU non è un regalo, non è banchetto gratuito, dunque, e chiunque gli si avvicina deve sentire la responsabilità di utilizzare queste risorse in maniera da generare un ritorno

⁵ Secondo EUROSTAT tra i Paesi dell'Unione non c'era nessuno che raggiungeva un rapporto tra le due voci pari a tre. Ciò per escludere che l'anomalia dipenda dalla maggior presenza di anziani, visto che tra i Paesi europei ce ne sono alcuni che hanno una percentuale di ultra sessantacinquenni uguale all'Italia (Germania, Portogallo, Spagna).

⁶ Anche se in realtà diventiamo percettori netti dal bilancio comunitario per circa 8 miliardi di EURO nei sette anni, mentre prima i nostri contributi superavano i finanziamenti ricevuti di un importo simile: la modifica della posizione finanziaria netta dell'Italia nei confronti della Commissione, varrebbe in ragione di anno, dunque, meno di un quinto di punto di PIL.

che ci consenta di rientrare di un debito che grava sulle generazioni future (quelle che hanno già perso un anno di scuola per la pandemia). Da questa considerazione banale deriva l'unico vero criterio per definire il governo del progetto: chiunque lo gestisca, qualunque siano i teams, ne deve dar conto (traduzione, appunto, di "accountability" di cui tanto si parla in Italia e che stenta, persino, a trovare una traduzione) con la propria carriera, la parte variabile del proprio stipendio, la possibilità di essere riconfermato.

In questo senso, l'amministrazione pubblica centrale che abbiamo non può bastare. Proprio perché di fatto non si è riuscito ai vertici dello Stato, in anni di riforme, a costruire alcun spazio – tecnico – per incentivare un orientamento al risultato⁷. Discorso uguale però vale per i consulenti che la PA ha reclutato, ad esempio, sulla gestione dei fondi strutturali e che costituiscono, ne abbiamo parlato nel capitolo 3, l'esempio da evitare⁸.

La strada può essere la creazione di strutture per missione (il PNRR ne prevede sei) e ramificazione territoriale. Con persone sia interne che esterne all'amministrazione. Tutte pluridisciplinari (non bastano esperti di diritto amministrativo e, forse, persino il concetto di "esperti" va rivisto). Che integrino le risorse di NEXT GENERATION EU e quelle della prossima programmazione di fondi strutturali. Essenziale è però che ci siano specifici obiettivi, tempistiche e traguardi intermedi ("milestones, targets and deliverables") come da regolamento della Commissione sul Recovery and Resilience Facility e che a tali promesse siano legati incentivi di gruppo e individuali. È, probabilmente, questa la leva che più farà la differenza tra uno strumento pensato per le generazioni future che devono diventare europee (NEXT GENERATION EU) e che rischia ancora di essere catturate da antiche classe dirigenti che hanno già fatto "default".

⁷ Ne è esempio la stessa amministrazione – Dipartimento Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio - a cui è affidato il ruolo stesso di innescare e sostenere una riforma che non può che essere continua. Se si analizzano gli stipendi dei 33 dirigenti di vertice (quelli di prima fascia) del Dipartimento, scopriamo che sono pagati tutti nella stessa maniera (tra i 197mila e 207mila euro l'eccezione di Angelo Borrelli al quale è stato riconosciuto un bonus di posizione di 10mila euro per essersi dovuto occupare della pandemia come capo della Protezione Civile).

⁸ Con episodi come quelli delle gare più grandi di assistenza tecnica sui fondi strutturali 2014 – 2020 gestite da CONSIP e condannate da ANTITRUST e ANAC.

BIBLIOGRAFIA ISTITUZIONALE

Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions, Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation, European Commission, 27 Maggio 2020

Conclusions of Special meeting of the European Council, 21 Luglio 2020

Linee Guida per la derfinizione del Piano Nazionale Rilancio e Resilienza, appovato dal CIAE, 15 settembre 2020

Piano Nazionale Rilancio e Resilienza, NEXT GENERATION ITALIA, bozza, 11 Gennaio 2021

Piano Nazionale Rilancio e Resilienza, NEXT GENERATION ITALIA, bozza, 29 Dicembre 2020

Piano Nazionale Rilancio e Resilienza, NEXT GENERATION ITALIA, bozza, 7 Dicembre 2020

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility, European Commission, 28 Maggio 2020